

Istanza di valutazione di impatto ambientale finalizzata al rilascio del provvedimento autorizzatorio per un progetto di realizzazione e gestione di una discarica controllata di rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 6 novembre 2023, n. 2567 - Nunziata, pres.; Marongiu, est. - Ecoceresc S.r.l. (avv.ti Ferraris, Robaldo, Araneo e Sinopoli) c. Città Metropolitana di Milano (avv.ti Ferrari, Gabigliani, Zimmiti e Grandesso) ed a.

Ambiente - Istanza di valutazione di impatto ambientale finalizzata al rilascio del provvedimento autorizzatorio per un progetto di realizzazione e gestione di una discarica controllata di rifiuti speciali non pericolosi.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La società Ecoceresc S.r.l., odierna ricorrente, ha nella propria disponibilità un'area facente parte del comparto territoriale identificato come il c.d. Polo della Baraggia, nei comuni di Cerro Maggiore e di Rescaldina, una porzione del quale, nel corso degli anni novanta, veniva adibita alla realizzazione di una discarica per l'abbancamento di rifiuti solidi urbani, gestita in concessione della società Simec S.p.A.

Nel corso del 1999, veniva approvato (con D.P.G.R. n. 40553 del 22 settembre 1999) un Accordo di Programma che avrebbe condotto alla chiusura della discarica e all'ultimazione dell'attività estrattiva condotta, sul sedime confinante alla discarica, dall'impresa Calcestruzzi Ceruti, così da poter pervenire alla riqualificazione del Polo della Baraggia, nonché ad una sua parziale rifunzionalizzazione urbanistica, mediante l'insediamento di un centro commerciale; l'attività estrattiva si concludeva nell'aprile 2007, allorché residuava la rimozione dell'area di cava, che, una volta effettuata, avrebbe consentito di dar corso alla riqualificazione ambientale dell'intero Polo della Baraggia.

Successivamente alla sottoscrizione del certificato di collaudo dei lavori di recupero e messa in sicurezza della discarica Simec S.p.A., in data 19 marzo 2008, presentava un progetto preliminare di riqualificazione ambientale del "Polo Baraggia", che veniva poi sottoposto al Collegio di Vigilanza dell'Accordo di Programma; il progetto esecutivo di recupero veniva approvato in data 30 dicembre 2010 dal Comune di Cerro Maggiore e in data 19 gennaio 2011 dal Comune di Rescaldina. Il relativo progetto prevedeva, in particolare, il completamento del recupero morfologico dell'area e la sua ricontestualizzazione ambientale, tramite riempimenti con terre e rocce da scavo ed il successivo ripristino a verde.

Il Comune di Cerro Maggiore ed il Comune di Rescaldina sottoscrivevano in data 9 maggio 2011 con l'impresa Simec S.p.A. due convenzioni concernenti "la realizzazione dell'intervento finalizzato al recupero ambientale del Polo Baraggia".

Simec S.p.A., nel frattempo divenuta Ecoceresc S.r.l., non ha eseguito tutte le opere previste in Convenzione a causa di "difficoltà nel reperire le terre e rocce da scavo per il riempimento della depressione della cava dismessa"; quindi, dopo aver chiesto una proroga del termine stabilito per l'ultimazione dell'intervento di riempimento e ripristino morfologico, ha presentato una soluzione progettuale alternativa per sostituire le terre e rocce da scavo con l'allestimento di una discarica per materiali inerti e comunque stabili, non reattivi.

Ecoceresc S.r.l., dunque, in data 17 dicembre 2018 ha presentato alla Città Metropolitana di Milano, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006 e della l.r. 2 febbraio 2010, n. 5, un'istanza di valutazione di impatto ambientale finalizzata al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico *ex* articolo 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, relativa al progetto di "realizzazione e gestione di una discarica controllata di rifiuti speciali non pericolosi da realizzarsi nel comparto territoriale identificato come 'Polo Baraggia', nei Comuni di Cerro Maggiore e Rescaldina (MI)".

La Città Metropolitana, sentiti gli Enti interessati al procedimento (previa acquisizione delle note del Settore Rifiuti e Bonifiche della stessa CMM, del Comune di Cerro Maggiore e del Comune di Rescaldina) ha dapprima comunicato all'istante il preavviso di diniego *ex* art. 10-bis della l. n. 241/1990; successivamente, dopo la risposta di Ecoceresc S.r.l. e un ulteriore coinvolgimento delle predette Amministrazioni, ha dichiarato l'improcedibilità dell'istanza con provvedimento del 7 marzo 2019, oggetto dell'odierno gravame.

La decisione della Città Metropolitana si fonda su due distinti motivi ostativi:

- il contrasto con il criterio localizzativo "Fattore di pressione" di cui alla D.G.R. 1990/2014, come successivamente modificata dalla D.G.R. 7144/2017;

- la non conformità ai contenuti e finalità dell'Accordo di Programma approvato con D.P.G.R. 22 settembre 1999 n. 40533.

1.1. Con l'odierno ricorso la ricorrente impugna il provvedimento con cui la Città Metropolitana di Milano ha dichiarato

l'improcedibilità dell'istanza di Valutazione di Impatto Ambientale, unitamente agli ulteriori atti indicati in epigrafe (tra cui, oltre ai pareri espressi dalle Amministrazioni suindicate, anche le disposizioni regionali che hanno istituito il criterio localizzativo del fattore di pressione di cui alla DGR n. 1990/2014 e alla DGR n. 7144/2017), deducendone l'illegittimità sulla base dei seguenti motivi:

A) *"Illegittimità del provvedimento prot. n. 55437 del 7 marzo 2019 (nonché del parere espresso da Settore rifiuti e bonifiche di Città Metropolitana di Milano di cui al prot. 2000.12.9/1990/4246, del parere espresso dal Comune di Cerro Maggiore in data 14 febbraio 2014, protocollo titolo 6, classe 9, e del parere espresso dal Comune di Rescaldina in data 14 febbraio 2019)"*.

A.I) *"Violazione dell'articolo 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti, per travisamento, per sviamento, per difetto di istruttoria, per illogicità manifesta, per perplessità, per contraddittorietà e per difetto di motivazione. Violazione degli articoli 6, comma 14, 19 e seguenti, 29-bis e seguenti, 208, comma 6, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'Allegato 1 del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36"*.

Il provvedimento di diniego impugnato (unitamente ai prodromici pareri comunali), nella parte in cui si fonda sul contrasto dell'istanza della ricorrente con l'Accordo di Programma del 1999, sarebbe illegittimo sotto diversi profili, in quanto:

- sarebbe immotivato e non spiegherebbe le ragioni per le quali viene condivisa la posizione resa, sul punto, dalle predette amministrazioni comunali (in termini, peraltro, generici e apodittici);
- non considererebbe che l'Accordo di Programma del 1999 non avrebbe più efficacia almeno dal 2009, allorché il Collegio di Vigilanza ha preso atto della sua attuazione, rimettendo a Simec il riempimento dell'area della cava dismessa prevista nel Polo della Baraggia;
- non considererebbe che l'Accordo di Programma del 1999 non conterrebbe alcuna disposizione che precluda la realizzazione di una discarica nell'ambito del Polo della Baraggia, con conseguente obbligo della CMM di avviare l'istruttoria per verificare la circostanza opposta;
- contraddirebbe le convenzioni concluse dai Comuni di Cerro Maggiore e Rescaldina con Simec, così come approvate dai rispettivi consigli comunali nel 2010 e nel 2011;
- oblitererebbe la normativa in materia di autorizzazione di impianti di gestione dei rifiuti, in base alla quale eventuali effetti urbanistici indotti dall'Accordo di Programma sarebbero stati superati dall'approvazione del progetto della discarica;
- contrasterebbe con i principi in materia di localizzazione della discarica;
- oblitererebbe i rilievi svolti in questi anni da ARPA e altri enti di controllo, che avrebbero costantemente escluso una compromissione delle matrici ambientali quali suolo ed acqua, ravvedendo quale unica compromissione del Polo della Baraggia quella, di natura meramente morfologica, determinata dalla depressione determinata dalla scava dismessa.

A.II) *"Violazione degli articoli 6, comma 14, 19 e seguenti, 29-bis e seguenti, 208, comma 6, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione degli articoli 1 e seguenti e relativi allegati del D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36. Violazione dell'articolo 10 della Legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per travisamento, per illogicità manifesta, per contraddittorietà e per difetto di motivazione"*.

Il diniego impugnato (unitamente ai pareri ad esso prodromici) sarebbe illegittimo anche nell'ulteriore profilo motivazionale che oppone il Fattore di Pressione come criterio escludente, il quale, al superamento del valore soglia areale previsto dalla DGR n. 7144/2017, determinerebbe una preclusione assoluta di insediabilità della discarica; la Città Metropolitana, anziché opporre come criterio escludente il mero superamento della soglia parametrica comunale ed areale del Fattore di Pressione, avrebbe dovuto dare avvio all'istruttoria.

A.III) *"Vizi di illegittimità derivata"*.

Il diniego impugnato (ed il parere del Settore rifiuti e bonifiche, unitamente ai pareri comunali) sarebbe illegittimo, nella parte in cui oppone la contrarietà con il Fattore di Pressione, anche per illegittimità derivata dai vizi (che di seguito si esporranno *sub B*) delle delibere regionali che tale Fattore hanno istituito (nell'ambito del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti – PRGR: v. DGR n. 1990/2014) e successivamente attuato (v. DGR n. 7144/2017).

B) *"Illegittimità della DGR 1990/2014 e della DGR 7144/2017"*.

B.I) *"Violazione degli articoli 182 e 196 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione degli articoli 1 e seguenti e relativi allegati del D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36. Difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e per difetto di motivazione"*.

La Giunta Regionale avrebbe istituito e attuato il c.d. Fattore di Pressione (rispettivamente con la DGR n. 1990/2014 e la DGR n. 7144/2017) nel difetto di potestà in materia di discarica o, comunque, a fronte di una situazione di incompetenza regionale in materia di discariche.

B.II) *"Violazione degli articoli 195, 196 e 199 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell'articolo 19 della L.R. 12 dicembre 2003 n. 26. Difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Eccesso di potere per difetto dei presupposti"*.

Anche a volere ammettere che la Regione possa esercitare le potestà di cui all'articolo 196, comma 1, lett. n), del d.lgs. n. 152/2006, con riferimento alle discariche, il dedotto vizio del difetto di attribuzione e di incompetenza rileverebbe comunque in una prospettiva diversa, in quanto il Fattore di Pressione, qualificandosi come criterio localizzativo

escludente, sussumibile dunque tra quelli di cui alla lett. n) della norma richiamata, avrebbe dovuto essere approvato solo a seguito della preventiva determinazione, da parte dello Stato, di un "criterio generale" di cui all'articolo 195, comma 1, lett. p) dello stesso d.lgs. n. 152/2006.

Non avendo lo Stato ad oggi approvato, in attuazione del disposto del ridetto art. 195, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 152/2006, alcuno specifico provvedimento di determinazione dei criteri generali, per tale finalità occorrerebbe rimettersi a quanto disposto dall'Allegato 1, punto 1.1, del d.lgs. n. 36/2003 circa l'ubicazione delle discariche, da cui si trarrebbe un'indicazione contrastante rispetto al Fattore di Pressione.

B.III) *"Violazione dell'Allegato 1, punto 1.1, del D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per contraddittorietà, per illogicità manifesta e per difetto di motivazione"*.

Il criterio escludente del Fattore di Pressione contrasterebbe con le indicazioni ubicative del d.lgs. n. 36/2003 e, in particolare, con le indicazioni dell'Allegato 1 dello stesso decreto, in quanto queste ultime esprimono l'esigenza di collocare gli impianti di trattamento dei rifiuti in aree già compromesse, individuate come ubicazione ideale dell'attività di discarica.

In virtù di tale indicazione i criteri localizzativi regionali dovrebbero favorire l'ampliamento delle discariche esistenti, non solo mediante il mero innalzamento dei bacini esistenti, ma consentendo ed incentivando la collocazione dei nuovi bacini (o addirittura di nuove discariche) in prossimità di una discarica esistente, e ciò a meno che tale possibilità non sia esclusa dagli approfondimenti istruttori svolti sul relativo progetto (eventualmente in sede di VIA e di analisi degli impatti cumulativi).

L'elaborazione di un valore soglia, per il Fattore di Pressione, il cui superamento determini l'aprioristica impossibilità di realizzare una nuova discarica su territori in cui sono già presenti altre discariche, o addirittura di ampliare quelle esistenti, sarebbe quindi contraddittorio rispetto ai sopra evocati principi di tutela ambientale.

Inoltre, nessuna delle indicazioni fornita dall'Allegato 1 al d.lgs. n. 36/2003 circa la non idoneità di un'area o di una zona all'insediamento potrebbe fungere da presupposto legittimante l'istituzione del Fattore di Pressione (e della sua disciplina transitoria contenuta al punto 14.6.3 della Relazione): nessuna di tali indicazioni, infatti, prende in considerazione la compresenza di discariche e l'entità, in termini quantitativi, delle medesime e dei materiali ivi smaltiti, quale criterio escludente della possibilità di ulteriore implementazione impiantistica (sia essa determinata da nuove discariche o da ampliamenti delle preesistenti), il cui impatto potrà essere valutato mediante altri mezzi apprestati dal legislatore comunitario e nazionale (come la valutazione di impatto ambientale, nel cui contesto è puntualmente previsto che siano considerati e misurati i vari impatti cumulativi derivanti dalla presenza di più discariche).

B.IV) *"Violazione dell'articolo 42 dello Statuto della Regione Lombardia (approvato con Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1), in relazione a quanto previsto dall'articolo 117, commi 2, 4 e 5, della Costituzione. Difetto di attribuzione di potere ed incompetenza"*.

Le DGR impugnate e, di conseguenza, la disciplina del Fattore di Pressione sarebbero illegittime per la incompetenza della Giunta Regionale ad assumere atti di contenuto regolamentare in materia di tutela dell'ambiente.

Ciò in quanto:

- il PRGR e la Disciplina attuativa del Fattore di Pressione avrebbero natura regolamentare in ragione del loro contenuto generale, formalmente astratto ed innovativo, da ricondurre nel novero dei regolamenti attuativi ed esecutivi di atti normativi comunitari;

- la regolamentazione dell'attività di localizzazione e gestione delle discariche dev'essere ricondotta alla materia della tutela dell'ambiente, la quale, ai sensi del comma 2 dell'articolo 117 Cost., è di competenza esclusiva dello Stato e non già delle Regioni;

- la Giunta Regionale, pertanto, attesa la materia (tutela dell'ambiente) a cui dev'essere ricondotta la potestà esercitata, non poteva assumere atti di natura regolamentare, attuativi della normativa comunitaria.

B.V) *"Violazione dell'articolo 42 dello Statuto della Regione Lombardia (approvato con Legge regionale statutaria, 30 agosto 2008, n. 1). Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per carenza di atto presupposto"*.

Le DGR impugnate, attesa la propria natura regolamentare per quanto detto nel motivo precedente, sarebbero stati assunti in violazione del procedimento delineato dall'articolo 42 dello Statuto regionale (che prevede la previa acquisizione del parere della commissione consiliare competente).

B.VI) *"Violazione degli articoli 11 e seguenti del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per difetto di istruttoria"*.

Le DGR impugnate e la disciplina del Fattore di Pressione sarebbero illegittime per violazione della normativa sulla VAS. Il Fattore di Pressione è stato infatti inserito nell'ambito del PRGR, in sede di emendamenti istruttori, quando era già stata ultimata la procedura di VAS, che, per effetto delle modifiche così introdotte, avrebbe dovuto essere reiterata.

A sua volta, la DGR n. 7144/2017 è stata approvata senza effettuare preliminarmente la VAS e ciò ancorché le disposizioni ivi contenute avessero natura tecnico-attuativa, in quanto destinate ad integrare quelle contenute nel Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti.

Il preventivo espletamento della procedura di VAS sarebbe stato tanto più necessario, considerato l'obbligo di un coinvolgimento, nell'istruttoria, di tutti gli operatori del settore, specialmente dei titolari delle discariche già esistenti, che

non hanno potuto apportare le proprie osservazioni ad una disciplina per loro assai pregiudizievole, in quanto destinata ad incidere negativamente sugli investimenti già effettuati e sui loro programmi di sviluppo.

B.VII) *“Violazione dell’articolo 7 della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e per difetto di motivazione”.*

Qualora si ritenesse che i provvedimenti approvati con le DGR impugnate abbiano natura provvedimento, essi sarebbero illegittimi per violazione delle disposizioni generali sul procedimento amministrativo, in quanto la loro adozione, siccome destinata ad avere gravi effetti pregiudizievoli sui titolari di attività di discarica in corso di svolgimento, avrebbe dovuto essere anticipata, proprio nei confronti di tali specifici soggetti, dalla comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 241/1990.

B.VIII) *“Violazione dell’articolo 199 D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell’articolo 9 e dell’Allegato 1 del D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36. Violazione dell’articolo 7, comma 8, della L.R. 12 luglio 2007, n. 12. Eccesso di potere per contraddittorietà, per illogicità manifesta, per violazione del principio di proporzionalità, per difetto di istruttoria, per errata valutazione dei presupposti e per difetto di motivazione”.*

Sotto il profilo più strettamente contenutistico, l’impugnata disciplina del Fattore di Pressione e la sua disciplina attuativa risulterebbero contraddittorie (rispetto alla normativa nazionale di principio, che prevede la collocazione delle discariche in aree già compromesse), illogiche, incongrue e non proporzionate (in quanto introdotte senza distinguere tra le varie tipologie di discarica, ovvero tra gli impianti esistenti e quelli di nuova realizzazione, con grave pregiudizio per le discariche che si intendeva realizzare per fasi autorizzative distinte e successive).

B.IX) *“Violazione degli articoli 196 e 199 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Eccesso di potere per travisamento, per erroneità dei presupposti, per difetto di istruttoria, per sviamento di potere, per contraddittorietà, per illogicità manifesta e per difetto di motivazione”.*

Le scelte contenutistiche operate dalla Regione Lombardia nella nuova disciplina del Fattore di Pressione approvata con la DGR n. 7144/2017 sarebbero frutto di travisamento nei presupposti.

La Regione avrebbe artificiosamente manipolato i dati raccolti dal censimento delle discariche, onde mistificare e nascondere, da un lato, l’effettivo fabbisogno di discariche e, dall’altro lato, sia la natura degli impatti ambientali da avviare, sia la reale incidenza delle soglie fissate prima in via transitoria (160.000 m³/Km² in sede di prima applicazione del PRGR) e quindi a regime (145.000 m³/Km²) del Fattore di Pressione quale criterio localizzativo escludente, omettendo così di evidenziare la sua sostanziale portata totalmente preclusiva, almeno per talune zone del territorio, all’inseadimento di nuove discariche.

B.X) *“Violazione degli articoli 182 e 182-bis del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione degli articoli 1 e seguenti e relativi allegati del D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36. Violazione del PRGR approvato con DGR 2031/2014, e, in particolare, dei punti 17.2 e seguenti della Relazione generale al PRGR approvato con DGR 2031/2014. Violazione del D.P.C.M. 8 agosto 1994. Violazione degli articoli 1 seguenti della Legge Regionale 29 settembre 2003, n. 17. Eccesso di potere per travisamento, per erroneità dei presupposti, per difetto di istruttoria, per sviamento di potere, per contraddittorietà, per illogicità manifesta e per difetto di motivazione”.*

Il travisamento già denunciato nel motivo precedente, oltre a rilevare come vizio autonomo, determinerebbe, a corollario, ulteriori violazioni rilevanti come motivo di illegittimità degli atti gravati, in quanto:

- il valore soglia assegnato al Fattore di Pressione con la DGR n. 7144/2017 e quello assegnato in via transitoria dalla DGR n. 1990/2014, in connessione con gli altri criteri escludenti apprestati dal PRGR, precludono, per intere zone del territorio lombardo, in particolare in quello del basso bresciano, la realizzazione di discariche;
- tale preclusione contrasterebbe, anzitutto, con il fabbisogno effettivo di discariche, anche per come stimato dal PRGR, contrariamente a quanto emerge dai mistificati dati posti alla base della DGR impugnata;
- l’impossibilità sostanziale di realizzare ed ampliare, o anche solo modificare, le discariche esistenti, colliderebbe con il rilievo (anch’esso contenuto nella Relazione generale del PRGR, ai punti 17.2 e seguenti), secondo cui la discarica costituisce, ad oggi, ancora la forma ottimale di gestione per i rifiuti contenenti amianto, il cui interrimento costituisce presidio ambientale fondamentale e imprescindibile;
- la nuova disciplina del Fattore di Pressione, unitamente con gli altri criteri localizzativi escludenti, finirebbe per lasciare inevitabilmente insoddisfatto il fabbisogno di discariche determinato per coprire la domanda di smaltimento che deriva dalla rimozione delle coperture di amianto e degli altri manufatti costituiti in cemento amianto;
- il mancato soddisfacimento del fabbisogno di discariche determinerebbe imprescindibilmente che i rifiuti contenenti amianto vengano avviati o fuori regione o all’estero e ciò in violazione del principio di prossimità, sancito dall’articolo 182-bis del d.lgs. n. 152/2006.

B.XI) *“Violazione dell’articolo 182, comma 5, e dell’articolo 196, comma 1, lett. n) del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e degli Allegati del D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36. Difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Violazione del punto 14.5 della Relazione generale al PRGR. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, per contraddittorietà, per sviamento, per illogicità manifesta e per difetto di motivazione”.*

La normativa approvata con la DGR n. 7144/2017, travalicando l’enunciata finalità di elaborare un mero criterio localizzativo escludente, detterebbe di fatto prescrizioni di contenuto prettamente gestionale, in violazione del disposto

dell'articolo 182, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006 (prescrizioni, peraltro, contrastanti con la disciplina nazionale di riferimento, costituita dagli Allegati al d.lgs. n. 152/2006).

B.XII) *“Violazione degli articoli 4, 5 e seguenti del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 in materiale di valutazione di impatto ambientale. Eccesso di potere per contraddittorietà, per illogicità manifesta, per sviamento e per difetto di motivazione”*. La disciplina del Fattore di Pressione sarebbe confliggente con quella in materia di VIA.

Le esigenze di tutela asseritamente perseguite dalla Regione Lombardia sarebbero, infatti, meglio perseguite, a fronte di una specifica istanza autorizzativa per l'avvio di un'attività di discarica, nel contesto di una procedura di VIA, nell'ambito della quale, in caso di preesistenze di discariche all'intorno, ovvero in caso di ampliamenti, possono effettuarsi valutazioni del sito specifiche sugli impatti cumulativi tra la nuova attività e quelle già insediate ovvero tra l'attività preesistente ed il suo ampliamento.

In altri termini, il criterio escludente in parola sarebbe illogico in quanto persegue finalità proprie delle verifiche da compiersi nel contesto della VIA, tanto più se si considera che il rapporto in relazione al quale il Fattore di Pressione opera come criterio escludente (145.000 m³/Km²) sarebbe del tutto immotivato e ingiustificato sotto il profilo tecnico-scientifico e, comunque, determinato sulla scorta di presupposti gravemente travisati.

1.2. Si sono costituiti per resistere al ricorso la Regione Lombardia, la Città Metropolitana di Milano e il Comune di Cerro Maggiore.

1.3. In vista dell'udienza di discussione le parti, con memorie e repliche, hanno ulteriormente argomentato a sostegno delle rispettive posizioni.

1.4. La ricorrente e il Comune di Cerro Maggiore, in data 13.6.2023, hanno depositato una istanza congiunta di rinvio della trattazione della causa in ragione di trattative pendenti in vista della conclusione di un accordo (da sottoporre poi anche al Comune di Rescaldina) avente per oggetto la destinazione del comparto territoriale in relazione al quale era stato presentato il progetto di discarica.

1.5. Alla pubblica udienza del giorno 5 luglio 2023 (ruolo smaltimento), tenutasi in modalità da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente, va respinta l'istanza di rinvio presentata dalla ricorrente e dal Comune di Cerro Maggiore, come dal Collegio già anticipato alle parti nel corso dell'udienza.

Non ricorre, invero, alcuna delle circostanze eccezionali che giustificano il rinvio della trattazione, tenuto conto anche del fatto che si tratta di udienza straordinaria fissata nell'ambito del programma di smaltimento di cui al PNRR.

3. Nel merito, il ricorso è infondato.

Al riguardo, il Collegio osserva quanto segue.

3.1. Occorre muovere, per ragioni di economia processuale, dalle doglianze mosse avverso le delibere regionali che hanno istituito e attuato il Fattore di Pressione come criterio localizzativo delle discariche.

3.2. Per un migliore inquadramento della vicenda, è utile premettere che il criterio localizzativo escludente del fattore di pressione era stato introdotto nel Programma regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) del 2014, approvato con DGR n. 1990/2014, quale parametro, ritenuto equo e fondato, orientato ad evitare localizzazioni di impianti eccessivamente concentrate in singoli territori, tenuto anche conto che le rilevate concentrazioni di discariche andavano a gravare su contesti territoriali, limitati, già compromessi per altre ragioni (per esempio, cave di sabbia e ghiaia) dal punto di vista ambientale; il criterio in parola, dunque, ha anche la funzione di tutelare la popolazione insediata in territori già deteriorati. L'art 14-bis del PRGR (*“Fattore di pressione per le discariche”*) stabilisce che *“Le Province provvedono al censimento delle discariche e al calcolo del Fattore di Pressione di cui al par. 13.1.1.1 del PRGR e li trasmettono alla Regione entro 6 mesi dalla data di approvazione del Programma stesso. La Regione provvede conseguentemente alla determinazione di uno specifico criterio localizzativo per il quale si rimanda al par. 14.6.4 (Appendice 1), da approvarsi con delibera di Giunta. Fino all'approvazione da parte della Regione del nuovo criterio localizzativo si applica quanto previsto dal par. 14.6.3”*.

La DGR n. 7144 del 2 ottobre 2022, pubblicata sul BURL del 4 ottobre 2017, in attuazione dell'art. 14-bis del PRGR, ha approvato il criterio di localizzazione del Fattore di Pressione, alle condizioni e prescrizioni definite nell'allegato A della medesima deliberazione.

Il criterio del fattore di pressione, in concreto, prevede che, al superamento di un quantitativo massimo di rifiuti già conferiti in discarica in un determinato territorio, non sia più possibile autorizzare nuove discariche o ampliamenti di discariche esistenti.

Si tratta, più precisamente, di un indice tecnico, elaborato mediante una formula matematica, che individua la quantità massima di rifiuti depositabile all'interno del territorio di ciascun comune (c.d. fattore di pressione comunale) o in una determinata area (fattore di pressione areale) e il cui superamento determina, pertanto, l'impossibilità di autorizzare l'insediamento di nuovi stabilimenti ovvero l'ampliamento di quelli già esistenti (T.A.R. Lombardia-Brescia, Sez. I, n. 240/2023).

Nello specifico, il paragrafo 13.1.1 della Relazione generale al Piano di gestione dei rifiuti, approvato con la delibera della Giunta regionale n. X/1990/2014, prevede che *«il PPGR dovrà contenere il calcolo del “fattore di pressione” relativo alla presenza di discariche (FPvol), in applicazione di quanto previsto dall'art. 8 comma 7 della l.r. n. 12/2007»*

mentre, il successivo paragrafo 14.6.3, rubricato «*criteri escludenti per le sole discariche (operazioni: D1, D5) e per la modifica degli impianti a discarica esistenti*» contiene una disposizione programmatica in cui, dopo aver affermato che la Giunta regionale avrebbe individuato, entro 12 mesi dal completamento del censimento delle discariche, il fattore di pressione riferito sia a ciascun Comune sia «*ad un'area di raggio 5 km rispetto all'area dell'istanza di discarica*», ha previsto che, nelle more del completamento della procedura, «*non potranno essere autorizzati nuovi impianti di discarica o modifiche degli impianti esistenti che comportino un aumento della volumetria oppure la modifica ad una tipologia di discarica di categoria superiore, ad es. da rifiuti non pericolosi a rifiuti pericolosi, (le cui istanze siano pervenute successivamente alla data di entrata in vigore del PRGR) nei Comuni dove la realizzazione di tali impianti determini il superamento del FPvol pari a 160.000 m³/Km² o il FPvol sia già superiore a tale limite; tale divieto vale anche laddove, individuando un buffer di raggio 5 km dall'area oggetto di istanza, la realizzazione dell'impianto determini il superamento del FPvol pari a 160.000 m³/Km² o il FPvol sia già superiore a tale limite*».

All'esito del menzionato censimento l'Amministrazione regionale ha, quindi, rideterminato il fattore di pressione, con la delibera della Giunta regionale n. X/7144 del 2 ottobre 2017, individuandolo in 64.000 m³/km² per quello "areale" e in 145.000 m³/km² per quello comunale, con la conseguenza che «*non potranno essere autorizzati nuovi impianti di discarica o modifiche degli impianti esistenti che comportino un aumento della volumetria oppure la modifica ad una tipologia di discarica di categoria superiore, ad es. da rifiuti non pericolosi a rifiuti pericolosi, (le cui istanze siano pervenute successivamente alla data di entrata in vigore del presente criterio) nei Comuni dove la realizzazione di tali impianti determini il superamento del FPvol pari a 145.000 m³/km² o il FPvol sia già superiore a tale limite; tale divieto vale anche laddove, individuando un buffer di raggio 5 km dall'area oggetto di istanza, la realizzazione dell'impianto determini il superamento del FPvol pari a 64.000 m³/km² o il FPvol sia già superiore a tale limite*» (cfr. Allegato A alla delibera della Giunta regionale n. X/7144 del 2 ottobre 2017).

3.3. Tanto premesso, va preliminarmente respinta l'eccezione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, sollevata dalla Regione Lombardia e fondata sul fatto che il Fattore di Pressione è previsto anche dalla successiva programmazione e anche la Città Metropolitana, ove venisse nuovamente effettuata l'istruttoria, dovrebbe tenere conto della pianificazione vigente.

Sul punto, è sufficiente osservare che è meramente eventuale che l'applicazione della nuova delibera determini il rigetto dell'istanza e, inoltre, la determinazione *de qua* risulta impugnata innanzi a questo TAR (con ricorso RG numero 1436/22), sicché non è possibile affermare con certezza che l'ipotetico riesame dell'istanza verrà effettuato sulla base della nuova normativa.

L'eccezione va dunque disattesa.

3.4. Passando ai motivi di ricorso, quanto al motivo B.I è sufficiente richiamare quanto già affermato nella sentenza del T.A.R. Lombardia – Brescia, Sez. I, n. 240/2023, secondo cui non è ravvisabile alcuna differenza normativa fra impianti di smaltimento e discariche.

Invero, dal combinato disposto dell'art. 183, lett. z), del d.lgs. n. 152/2006 e del relativo Allegato 18 (allegato B, alla Parte IV) emerge che costituisce "smaltimento" anche il deposito di rifiuti nel suolo o nel sottosuolo ad esempio discarica, la loro «*messa in discarica specialmente allestita (ad esempio sistemazione in alveoli stagni, separati, ricoperti o isolati gli uni dagli altri e dall'ambiente)*» ovvero il loro «*deposito permanente (ad esempio sistemazione di contenitori in una miniera)*» (cfr. Allegato 18 al d.lgs. n. 152/2006, Allegato B alla Parte Quarta, rubricato appunto «*operazioni di smaltimento*»).

In quest'ottica, le delibere impuginate risultano emanate nel pieno rispetto della normativa nazionale di riferimento posto che, ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. n), appartiene alla competenza regionale «*la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera p)*» (T.A.R. Lombardia - Brescia, n. 240/2023, cit.).

La censura, pertanto, va respinta.

3.5. Con riguardo al motivo B.II, osserva il Collegio che la questione relativa ai limiti dell'intervento regionale in materie riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato è stata affrontata più volte dalla Corte Costituzionale che, dopo aver ribadito che la materia dei rifiuti è riconducibile alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ha sancito che, poiché essa coinvolge anche materie di competenza regionale o concorrente, deve ritenersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, con connessa facoltà delle Regioni di prevedere livelli maggiori di tutela, che implicano logicamente il rispetto dei livelli adeguati ed uniformi contenuti nelle leggi statali (cfr. Corte Costituzionale 11 novembre 2010 n. 315 e Corte Costituzionale 23 luglio 2015, n. 180). Con la conseguenza che, nel caso di specie, la Regione era perfettamente legittimata a introdurre il censurato Fattore di Pressione non solo perché esso coinvolge anche la materia della tutela della salute (che appartiene alla competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost.) ma anche perché, non avendo il legislatore nazionale ancora attuato l'art. 195, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 152/2006, la disciplina regionale censurata non può di certo prevedere un livello di tutela inferiore rispetto a quello nazionale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5340; T.A.R. Lombardia – Brescia, n. 240/2023, cit.).

La censura, pertanto, va respinta.

3.6. Quanto al motivo B.III, è sufficiente osservare che, se è pur vero che l'Allegato 1 al d.lgs n. 36/2003 contiene una serie di prescrizioni in negativo concernenti le aree in cui non possono essere collocate discariche, ciò tuttavia costituisce un limite per l'attività regionale che non impedisce alla Regione di individuare dei criteri più stringenti e ritenuti maggiormente rispondenti ad interessi di protezione ambientale, come effettivamente avvenuto con l'istituzione del criterio localizzativo del Fattore di Pressione.

Né tali considerazioni possono essere inficiate dal contenuto del d.lgs. n. 36/2003 perché, come già evidenziato sopra, con l'introduzione del ridetto Fattore di pressione, la Regione si è limitata a individuare una "soglia-limite" al di sopra della quale non è consentito ampliare ulteriormente una discarica (cfr. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I, 13 gennaio 2020, n. 22; T.A.R. Lombardia - Brescia, n. 240/2023, cit.).

La censura, pertanto, va respinta.

3.7. Il motivo B.IV e il motivo B.V sono infondati perché gli atti impugnati sono atti generali di programmazione, e non regolamenti, e, come tali, sono stati emanati sulla base dell'art. 19, comma 3, della l.r. n. 26/2003, ai sensi del quale la pianificazione regionale per la gestione dei rifiuti è costituita «dall'atto di indirizzo, approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, e dal programma di gestione dei rifiuti, approvato dalla Giunta regionale e con il quale sono individuate le azioni e i tempi per il raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'atto di indirizzo» (cfr. T.A.R. Lombardia - Brescia, n. 240/2023, cit.).

Poiché, quindi, i provvedimenti impugnati non hanno contenuto regolamentare, i motivi esaminati sono infondati e devono essere respinti.

3.8. Il motivo B.VI è infondato perché dall'esame degli atti di causa è emerso che il Programma regionale di gestione dei rifiuti, approvato con la delibera n. X/1990/2014, è stato sottoposto a VAS (conclusasi con il decreto dirigenziale n. 4422 del 27 maggio 2014), mentre la delibera X/7144 del 2 ottobre 2017 non è stata sottoposta a tale valutazione perché si è limitata ad aggiornare il valore numerico del Fattore di Pressione, all'esito del prescritto censimento delle discariche (T.A.R. Lombardia - Brescia, n. 240/2023, cit.).

3.9. Il motivo B.VII è infondato perché, come detto sopra, gli atti impugnati sono atti generali di pianificazione e programmazione che, come tali, non sono soggetti alla comunicazione di avvio del procedimento per espressa previsione normativa (art. 13 della l. n. 241/1990).

3.10. Con riguardo al motivo B.VIII, osserva il Collegio che la previsione del criterio del Fattore di Pressione, muovendo dalla riscontrata presenza di un rapporto anormale tra area e discariche ivi esistenti, con correlativo pericolo per la salute pubblica, non può essere censurata in sede di legittimità sotto il profilo del difetto di proporzionalità per la mancanza di disposizioni transitorie o di un sottile distinguo tra tipologie di discarica (arg. da C.d.S., n. 5340/2016; cfr. T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III, 10.2.2020, n. 281).

Del resto, come efficacemente dedotto dalla difesa regionale, il Fattore di Pressione nasce per finalità di tutela della salute (cfr. Cons. Stato, n. 5340 del 2016) - e quindi dell'impatto ambientale derivante dall'accumulo di rifiuti in una medesima zona -, che rischierebbe di non essere tutelata se si consentisse di ampliare gli impianti senza limite (quindi aumentando, comunque, la volumetria delle discariche), purché non si consumi altro suolo (in sostanza, estendendosi in altezza più che in larghezza).

La censura, pertanto, va respinta.

3.11. Il motivo B.IX è infondato in quanto le valutazioni dell'Amministrazione precedente attengono al merito amministrativo, mentre le formule utilizzate per ricavare il fattore di pressione sono espressione di discrezionalità tecnica e, come tali, si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo con le sole eccezioni della illogicità, del travisamento e della contraddittorietà, nella fattispecie non ravvisabili.

Poiché dall'esame degli atti di causa è emerso che il Fattore di Pressione, inizialmente fissato in via precauzionale in 160.000 m³/Km², è stato successivamente rideterminato in 64.000 m³/Km² per il fattore di pressione "areale" e in 145.000 m³/Km² per quello "comunale" proprio a seguito dell'istruttoria effettuata, per ottenere l'accoglimento del motivo in esame la ricorrente avrebbe dovuto dimostrare analiticamente l'erroneità delle operazioni svolte ovvero l'assoluta irragionevolezza delle scelte effettuate, anziché limitarsi a censurare generici errori di calcolo o nella raccolta dei dati ovvero, addirittura, l'inopportunità della metodologia utilizzata (ritenendo che sarebbe stato maggiormente opportuno parametrare l'indice ai rifiuti prodotti in Lombardia anziché a quelli contenuti nelle discariche).

In assenza di tale dimostrazione, infatti, alle conclusioni della ricorrente si contrappone il giudizio dell'Amministrazione precedente, tra l'altro adeguatamente supportato da una relazione esplicativa che dà atto della metodologia utilizzata per l'individuazione del Fattore di Pressione, e la censura in esame si riduce, nella sostanza, alla proposta di una diversa valutazione tecnica rispetto a quella operata dall'Amministrazione precedente, su cui, però, il sindacato del giudice non può spingersi, posto che, per giurisprudenza costante, non è consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle Amministrazioni giungendo ad esiti diversi, neppure qualora essi siano fondati su una C.T.U. o una verifica sollecitata dalla parte (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500) ovvero su perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 25 marzo 2021 n. 2524, e, per il caso particolare del parere di un esperto di parte, Sez. IV, 7 giugno 2021 n. 4331).

Sul punto si rammenta, per ragioni di completezza, che anche il Consiglio di Stato, nel confrontarsi con un'analogha censura, ha sancito che una volta riconosciuta alla Regione la potestà di imporre prescrizioni in chiave di tutela del bene-salute e del bene-ambiente, il Collegio non può seguire parte appellata allorché essa tenta di inficiare l'attendibilità del fattore ostativo suddetto: esso riposa in una formula numerica, applicabile all'intero territorio regionale, rispetto all'applicazione della quale non risulta essere carente l'istruttoria svolta e, soprattutto, non colgono nel segno le censure di difetto di proporzionalità (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5340).

Le censure, pertanto, vanno respinte.

3.12. Con riguardo al motivo B.X, occorre rilevare, in primo luogo, che la ricorrente non offre dati tecnici oggettivi contro le modalità di calcolo del Fattore di Pressione o contro la sua applicazione nemmeno per i casi di rifiuti contenenti amianto, limitandosi ad enunciazioni generiche.

A ciò va aggiunto, come peraltro dedotto dalla Regione, che i criteri localizzativi *de quibus* non contrastano con la necessità di garantire il corretto smaltimento dell'amianto, ma garantiscono semmai che anche le discariche necessarie a tale fine siano correttamente localizzate sul territorio: ne consegue che risultano irrilevanti i riferimenti alla presenza di coperture di cemento amianto e le altre considerazioni sul punto.

Oltretutto, posto che il criterio localizzativo del Fattore di Pressione è calcolato basandosi sulle volumetrie di rifiuti, tale metodo si rivela ancora più ragionevole se si considerano i rifiuti contenenti amianto, in quanto maggiori quantitativi di rifiuti comportano maggiori emissioni in fase di gestione (giacché lo scarico e l'abbancamento dei rifiuti hanno emissioni polverose significative), maggiore produzione di percolato e maggiore carico inquinante che può essere convogliato alle falde acquifere (essendo evidente che, a parità di concentrazione di inquinanti, più sono i rifiuti e maggiore è la quantità complessiva di inquinante presente nel sito).

Le censure, pertanto, vanno respinte.

3.13. Il motivo B.XI è infondato in quanto, ad avviso del Collegio, non può ritenersi che la prescrizione censurata condizioni la gestione delle discariche esistenti, perché essa rappresenta un mero criterio localizzativo (*ex art. 196, comma 1, lettera n), del d.l.gs. n. 152/2006*) che assume rilevanza solo nel momento, del tutto eventuale, in cui venga manifestata l'intenzione di ampliare l'impianto; né può dirsi che il criterio *de quo* contrasti con le previsioni del d.lgs. n. 152/2006 (che imporrebbero all'Amministrazione di favorire l'implementazione degli stabilimenti esistenti), perché una cosa è favorire l'implementazione di un impianto ed un'altra è assicurarne un'indiscriminata espansione, e proprio per evitare ciò l'Amministrazione ha ancorato a un dato oggettivo (il Fattore di Pressione, per l'appunto) il limite massimo di ampliamento (T.A.R. Lombardia – Brescia, n. 240/2023, cit.).

La censura, pertanto, va respinta.

3.14. È infondato anche il motivo B.XII, perché la ricorrente tenta nuovamente di spingere il sindacato del giudice oltre i limiti impostigli dalla legge, addirittura mediante l'equiparazione di due istituti per nulla sovrapponibili, posto che il Fattore di Pressione rappresenta proprio quel dato oggettivo per uniformare, all'interno del territorio regionale, le valutazioni di impatto ambientale (T.A.R. Lombardia – Brescia, n. 240/2023, cit.).

La censura, pertanto, va respinta.

3.15. Alla luce dei rilievi sopra svolti risulta infondato e va respinto anche il motivo A.III, con il quale si deduce l'illegittimità in via derivata da pretesi vizi delle delibere regionali.

3.16. È inoltre infondato il motivo A.II, con il quale si contesta che la Città Metropolitana avrebbe dovuto adeguatamente valutare se l'istanza fosse comunque accoglibile, a prescindere dal superamento del fattore di pressione "areale".

Al riguardo, è sufficiente osservare che:

- il Paragrafo 14.6.3 della relazione al Programma regionale di gestione dei rifiuti e la delibera n. X/7144 del 2 ottobre 2017 sanciscono inequivocabilmente che l'indice di Pressione rappresenta un criterio tassativo il cui superamento non consente di autorizzare né l'insediamento di un nuovo impianto né l'ampliamento di uno già esistente;

- la tassatività della disposizione non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 36/2003, posto che essa individua una "soglia-limite" al di sopra della quale non è possibile incrementare la portata di una discarica, a causa della completa saturazione del territorio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5340); così come non è possibile sostenere che il superamento del fattore di pressione "areale" non comporterebbe di per sé il rigetto dell'istanza perché, anche in questo caso, la disposizione è chiara nel sancire che il superamento di anche uno solo dei limiti fissati comporta l'impossibilità di ampliare l'impianto (T.A.R. Lombardia – Brescia, n. 240/2023, cit.).

3.17. Il carattere dirimente dell'ostacolo costituito dal contrasto del progetto con il criterio localizzativo del "Fattore di pressione" permette di soprassedere sui rilievi mossi dalla ricorrente, con il motivo A.I, rispetto all'ulteriore e distinto motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza, rappresentato dalla non conformità ai contenuti e alle finalità dell'Accordo di Programma approvato con D.P.G.R. 22 settembre 1999 n. 40533.

Trova, infatti, applicazione il consolidato orientamento della giurisprudenza per cui, in presenza di un diniego sorretto da plurime e autonome ragioni giustificative, l'accertamento della inattuabilità anche solo di una ragione addotta dall'Amministrazione vale a sorreggere autonomamente il provvedimento, divenendo inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 22 luglio 2017, n. 5473).

Il motivo A.I, pertanto, non merita accoglimento.

3.18. In ragione delle suesposte considerazioni, il ricorso è infondato e va respinto.

3.19. Le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti costituite, tenuto conto della peculiarità della vicenda nel suo complessivo sviluppo; nulla deve disporsi, peraltro, nei confronti del Comune di Rescaldina, in quanto non costituito.

(Omissis)

