



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2799 del 2017, proposto da Matteo Gornati, Paolo Gabriele Sonzogni, Andrea Ghidini, Severino Sacchi, Giovanni Alessandro Cassani, nonché dalle Società Monella s.s., Agricola s.s. Broletto, Ticozzi Fratelli s.s., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Riccardo Villata, dall'Avv. Andreina Degli Esposti e dall'Avv. Elisabetta Patelli, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto presso i difensori in Milano, Via San Barnaba, 30;

contro

Città Metropolitana di Milano, in persona Sindaco in carica, rappresentata e difesa dall'Avv. Marialuisa Ferrari, dall'Avv. Nadia Marina Gabigiani, dall'Avv. Alessandra Zimmitti e dall'Avv. Giorgio Giulio Grandesso, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Milano, Via Vivaio n. 1;

nei confronti

Solter S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Pietro Ferraris e dall'Avv. Luca Prati, con domicilio digitale come in atti e domicilio eletto in Milano, piazza Bertarelli 1;

Comune di Busto Garolfo, Comune di Casorezzo, Comune di Inveruno, Comune di Canegrate, Comune di Parabiago, Comune di Nerviano, Plis del Roccolo, Arpa Lombardia, Ats Milano, Consorzio di Bonifica Est Ticino Villoresi, Riserva Naturale "Bosco Wwf di Vanzago", Regione Lombardia, Soprintendenza Archeologica Lombardia, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Parco Locale di Interesse Sovracomunale (P.L.I.S.) del Roccolo, in persona del Comune di Arluno Comune di Busto Garolfo e Comune di Casorezzo, in persona dei rispettivi sindaci in carica, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Cristina Seccia, con domicilio eletto presso l'Avv. Andrea Perron in Milano, piazza San Babila 4/A;

per l'annullamento, previa sospensione:

- dell'Autorizzazione Dirigenziale della Città Metropolitana di Milano 20 settembre 2017 n. 7639/2017 avente ad oggetto “*Solter S.r.l. con sede legale in Paderno Dugnano (MI) – Via Roma n. 75 ed installazione IPPC in Busto Garolfo (MI) – Via delle Cave s.n.c.. Rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, ai sensi dell'art. 29-quater del d.lgs. 152/06*”;

- di tutti gli atti presupposti, connessi o consequenziali, anche non conosciuti, tra i quali:

(a) la proposta di determinazione motivata di conclusione della Conferenza dei Servizi, prot. 21926 del 19 settembre 2017;

(b) il Decreto Dirigenziale della Città Metropolitana di Milano 22 luglio 2016, n. 6875/2016 avente ad oggetto “*pronuncia di compatibilità ambientale ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 e della L.R. n. 5/2010 del progetto di gestione produttiva dell'ATEg11 e per il progetto di recupero di parte dell'ambito stesso mediante rifiuti non pericolosi da realizzarsi nei comuni di Busto Garolfo e Casorezzo (Mi). Proponente: Solter S.r.l. Rif. SILVIA procedura VIA 05-MI*.”;

(c) la Valutazione di Incidenza Ambientale (V.Inc.A.) del progetto di gestione produttiva dell'ATEg11, del progetto di recupero di parte dell'ambito stesso

mediante rifiuti non pericolosi e del recupero ambientale rispetto al Sito Rete Natura 2000 “*Bosco di Vanzago*” (SIC/ZPS IT2050006) e alla Rete Ecologica Regionale (RER) ai sensi della LR 5/10 e della DGR8-10962/09”, prot. n. 4067/2016 del 9 maggio 2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Milano e di Solter S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Valeria Nicoletta Flammini nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2021 svoltasi in modalità da remoto ex art. 25 del d.l. n. 137/2020, senza l’audizione dei difensori che non chiedevano di essere sentiti.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - Il 16/06/15, Solter Soluzioni Ambientali S.r.l. (di seguito solo Solter) presentava alla Città metropolitana di Milano un progetto di gestione produttiva e recupero dell’ATEg11, area già interessata da precedente attività estrattiva e discarica, sita a cavallo Comuni di Busto Garolfo e Casorezzo, all’interno del Parco naturale locale di interesse sovracomunale (P.L.I.S.) del Roccolo.

Il piano si componeva di tre macro-progetti, riguardanti, rispettivamente:

- 1) il riempimento con rifiuti non pericolosi dell’area di pregressa escavazione (situata nella parte nord ed interessante una superficie di circa 64.870 mq, per una profondità di circa 10 m);
- 2) la gestione produttiva della parte residua di cava;
- 3) il recupero ambientale dell’intero ATEg11.

1.1. - Il lungo e complesso procedimento autorizzativo - snodatosi attraverso varie interlocuzioni con le Amministrazioni interessate e quattro conferenze di servizi (due per la pronuncia di compatibilità ambientale, il 01.10.2015 e il

12.04.2016; due per l'A.I.A., il 12.04.2017 ed il 27.06.2017) - si concludeva con il rilascio:

a) della V.Inc.A. (Decreto Dirigenziale n.4067/2016 del 9/5/2016, all. 2 al ricorso, di seguito “a”);

b) della pronuncia di compatibilità ambientale ai sensi del D. Lgs. n. 152/2006 e della L.R. n. 5/2010 (Decreto Dirigenziale n.6875/2016 del 22/7/2016 – prot.n.165105/2016 del 22/7/2016, all.1 al ricorso, di seguito “b”);

c) dell'A.I.A. (Decreto Dirigenziale n.7639/2017 del 20/9/2017 ex art. 29quater D.lgs. 152/06, di seguito “c”).

1.2. - Con ricorso depositato il 06 dicembre 2017, parte ricorrente - costituita da cittadini residenti (sigg.ri Matteo Gornati, Paolo Gabriele Sonzogni, Andrea Ghidini, Severino Sacchi, Giovanni Alessandro Cassani) nelle aree limitrofe al sito e da alcune società agricole (Monella s.s., Società Agrigola s.s. Broletto e Società Agricola Ticozzi Fratelli s.s.) parimenti adiacenti l'ATEg11 - impugnava tutti gli atti della sequenza procedimentale.

Premessa una ricostruzione dettagliata del complesso *iter* procedimentale che aveva portato all'adozione dei provvedimenti impugnati e le ragioni (*vicinitas*) a fondamento della propria legittimazione ad agire, i ricorrenti articolavano quattro distinte doglianze.

1.1. – Con un primo motivo (*“falsa applicazione dell’art. 208 D.lgs. 152/2006. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria, difetto di motivazione. Violazione dei criteri localizzativi previsti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (DGR 1990/2014). Violazione dei principi contenuti nel piano paesaggistico regionale (D.C.R. 19 gennaio 2010). Violazione dei principi contenuti nel piano DGR 8/6238 del 19 dicembre 2007”*), premessa la normativa vincolistica comunale e sovracomunale (P.L.I.S.) relativa all'ATEg11, ritenevano che la Città Metropolitana di Milano avesse mal interpretato la portata derogatoria dell'art. 208 D.lgs. comma 6 d.lgs. n. 152/2006 il quale, pur prevedendo la variante automatica dell'Autorizzazione alla pianificazione locale, avrebbe ciò consentito solo laddove non vi fosse stato l'espresso dissenso del/i Comune/i

interessati ovvero laddove, su tale dissenso, si fosse compiutamente motivato in ordine alle superiori ragioni di interesse pubblico sottese alla localizzazione/realizzazione dell'impianto. Citavano, a sostegno, giurisprudenza amministrativa di vario tenore (TAR Emilia Romagna – Parma, Sez. I, 24 giugno 2015, n. 196; cfr. pure TAR Piemonte n. 480/2017, TAR Catanzaro 929/2013).

1.1.1. – Sempre con il primo motivo, rilevavano, sotto altro profilo che, diversamente da quanto ritenuto dalla Città Metropolitana (*“il P.R.G.R. (D.G.R. 1990/2014) ha deciso di non considerare tra i criteri escludenti le limitazioni derivanti dalle indicazioni contenute nei P.G.T. comunali”*, nonché *“ha valutato la presenza nel territorio lombardo dei PLIS ed ha deciso di considerare gli stessi quali elementi penalizzanti e non escludenti”*):

- *“le NTA del P.R.G.R. (d.g.r. 1990/2014) espressamente prevedono che «qualora non siano già vietate dai presenti criteri, la localizzazione e/o la modifica degli impianti esistenti sono consentite se non espressamente escluse nello strumento di pianificazione e/o gestione vigente del sito naturale” (art. 14.4.2), circostanza che, come visto, ricorre nel caso in esame»;*

- *“fra i criteri escludenti di cui al paragrafo 14.6.2, la Regione ha inserito proprio la «Destinazione urbanistica agricola individuata dallo strumento urbanistico comunale generale (P.G.T./P.R.G.) o da PTC dei parchi»;*

- pur se l'inserimento in un PLIS rientra tra i criteri *“penalizzanti”* di cui al paragrafo 14.6.5., il Piano precisa che *“eventuali esclusioni esplicite previste dai PTC hanno valore escludente”*.

1.1.2. - Ancora e sempre con la medesima doglianza:

- sostenevano il contrasto del progetto con le finalità di cui al Piano Paesaggistico Regionale – P.P.R. (D.C.R. 19 gennaio 2010) quanto con il Piano Regionale delle Aree Protette – P.R.A.P. (D.G.R. 8/6238 del 19 dicembre 2007)

- evidenziavano, altresì, come *“l'Amministrazione [avesse] comunque omesso radicalmente di motivare, tanto in sede di VIA quanto di AIA, in ordine al maggior*

“peso” attribuito, nella ponderazione degli interessi, al criterio “preferenziale”, costituito dall’esistenza di una preesistente cava, rispetto al profilo “penalizzante”.

- deducevano, infine, l’omesso approfondito esame della cd. “opzione zero”.

1.2. – Con un secondo motivo (*“eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e motivazione sotto ulteriore profilo. Violazione del piano regionale di gestione dei rifiuti sotto altro profilo”*), contestavano l’adozione dell’A.I.A. nonostante un quadro tecnico decisamente “critico” con problematiche evidenziate e mai superate dal proponente, tra cui, in particolare:

- l’assenza di qualsivoglia specificazione in ordine alla minimizzazione del conferimento dei rifiuti classificati con codice CER 191212;

- e, ancora, la presenza una discarica già esistente sita a meno di 50 metri (*“sin dalla narrativa, si è sottolineato come il progetto in esame si fosse imbattuto nell’esistenza di circostanze fattuali di natura escludente, che ne avrebbero dovuto impedire (dall’origine) il positivo vaglio di compatibilità ambientale”*)

1.3. – Con un terzo motivo (*“violazione e falsa applicazione dell’art. 208, D.lgs. 152/2006 sotto altro profilo. Violazione e falsa applicazione dell’art. 14ter, l.241/1990. Irragionevolezza”*), i ricorrenti eccepivano, inoltre, che *“l’AlA impugnata appare [...] illegittima con riguardo alle modalità di assunzione della determinazione conclusiva. Ed infatti, se da un lato l’art. 14 ter, L. 241/1990 dispone che «l’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza [...] sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti», è pur vero che a mente dell’art. 208, D. Lgs. 152/2016 (Codice dell’Ambiente) - norma speciale rispetto alle regole generali in materia di conferenza dei servizi e dunque sulle medesime prevalente, come rammentato dalla giurisprudenza amministrativa [...] la decisione va assunta «a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza».* Rilevavano, in aggiunta e comunque, la violazione del criterio delle cd. “posizioni prevalenti” di cui all’art. 14ter, comma 7 l.241/1990.

1.4. – Con un quarto ed ultimo motivo, infine, (“*falsa applicazione dell’art. 10bis, l. 241/1990. Violazione della normativa in materia di modifiche sostanziali di cui al codice dell’Ambiente. Eccesso di potere per travisamento dei fatti*”) rilevavano l’inammissibile difformità del progetto autorizzato rispetto a quello originariamente presentato ed a quello variato in esito al preavviso di rigetto del 13 aprile 2017, prot. n. 95048. Variazione che, a loro dire, avrebbe dovuto comportare la regressione dell’intero *iter* procedimentale alla fase iniziale.

1.4.1. - Lamentavano, inoltre, la mancata sottoposizione della modifica sostanziale del barrieramento della falda (cd. *dewatering*) alla procedura di VIA.

2. - Interveneva *ad adiuvandum* il PLIS del Roccolo (13.12.2017).

2.1. - Si costituiva la controinteressata Solter s.r.l (15.12.2017), eccependo, in via preliminare:

I) l’inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e carenza di interesse dei ricorrenti;

II) l’irricevibilità e l’inammissibilità – in *parte qua* - del ricorso per tardiva impugnazione della pronuncia di compatibilità ambientale (Decreto Dirigenziale VIA della Città Metropolitana di Milano 22 luglio 2016, n. 6875/2016).

In particolare, quanto al primo profilo (I), osservava che “*la mera vicinanza di un fondo ad una discarica non legittima per ciò solo ed automaticamente il proprietario frontista ad insurgere avverso il provvedimento autorizzativo dell’opera, essendo necessaria, al riguardo, anche la prova del danno che egli da questa possa ricevere* (Cons. Stato Sez. V, Sent., 27-04-2012, n. 2460; C.d.S., V, 20 maggio 2002, n. 2714)”, prova che, nel caso di specie, riteneva non essere stata fornita.

2.1.1. - Nel merito, resisteva puntualmente alle avverse doglianze.

3. Con successiva memoria (19.01.2018), parte ricorrente replicava alle eccezioni di rito, insistendo nelle argomentazioni di merito già sviluppate nel ricorso principale.

4. Si costituiva in giudizio la Città Metropolitana di Milano (20.12.2019), eccependo anch’essa, con successiva memoria (02.10.2020), l’inammissibilità –

in parte qua – del ricorso per tardiva impugnazione della pronuncia di compatibilità ambientale.

Nel merito, resisteva alle avverse doglianze, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. - All'udienza pubblica del 09 febbraio 2021, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137/2020, senza l'audizione dei difensori che non chiedevano di essere sentiti e previo deposito delle memorie e delle repliche (08.01.2021; 18.01.2021 e 19.01.2021) e di copiosa documentazione da parte dei ricorrenti, dell'Amministrazione resistente e della controinteressata, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – Per come anticipato in narrativa, il ricorso in esame (unitamente agli altri venuti all'attenzione di questa Sezione, di cui ai nn. 2443 e 2652 del 2016, 2895 del 2017 e 3000 del 2017) si colloca all'esito di un lungo e sofferto *iter* amministrativo avviato (16.06.15) dalla Solter per l'approvazione di un piano di sfruttamento e recupero ambientale dell'ATEg11, area già interessata da precedente attività estrattiva e discarica, sita a cavallo Comuni di Busto Garolfo e Casorezzo, all'interno del Parco naturale locale di interesse sovracomunale (P.L.I.S.) del Roccolo.

Il piano si compone di tre macro-progetti riguardanti:

- 1) il riempimento con rifiuti non pericolosi dell'area di pregressa escavazione (situata nella parte nord ed interessante una superficie di circa 64.870 mq, per una profondità di circa 10 m);
- 2) la gestione produttiva della parte residua di cava;
- 3) il recupero ambientale dell'intero ATEg11.

1.1. – Ciò posto, vanno preliminarmente esaminate le eccezioni preliminari proposte da Solter nella memoria del 15.12.2017 e dalla Città Metropolitana di Milano nella memoria del 02.10.2020 e ribadite da entrambi nel corso di tutte le difese spiegate in giudizio.

1.1.1. - Con una prima eccezione, formulata nella memoria del 15.12.2017, la controinteressata sostiene il difetto di legittimazione attiva e la carenza di

interesse dei ricorrenti, in ragione dell'insufficienza del criterio della *vicinitas*, se non sorretto (come, a suo dire, nel caso di specie) dalla prova del danno subito dalla localizzazione/realizzazione dell'impianto.

L'eccezione è infondata.

Con orientamento cui il Collegio ritiene, in questo caso, di aderire, la giurisprudenza amministrativa più recente ha infatti chiarito che in materia ambientale, il parametro della *vicinitas* - inteso come “*vicinanza [...] al sito prescelto per l'ubicazione di una discarica avente potenzialità inquinanti*” e fondante l'accesso alla tutela giurisdizionale – non deve essere accompagnato, a pena di inammissibilità dell'azione, dalla prova del pregiudizio patito (“*in materia ambientale, e specialmente di gestione dei rifiuti, ai fini della sussistenza della legittimazione ad agire è sufficiente la vicinitas, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi al sito prescelto per l'ubicazione di una discarica avente potenzialità inquinanti, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito*”; “*Inoltre, va rilevato che il riconoscimento della legittimazione attiva non può essere subordinato alla produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità dell'impianto di discarica, dovendosi ritenere sufficiente una prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle immediate vicinanze dell'impianto da realizzare*”, cfr. T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 31/03/2020, n. 3728, in termini, *idem* (ud. 16/10/2018) 27-06-2020, n. 7252 in senso conforme anche T.A.R. Abruzzo Pescara Sez. I Sent., 31/07/2014, n. 368).

Alla luce dei suesposti principi – pacifico e non contestato che i ricorrenti abbiano tutti il possesso, a vario titolo, di terreni se non ricompresi, comunque limitrofi all'ATEg11 (per come peraltro riscontrato in atti, cfr., all. 12,12 a) – 12 h). 19 a) – 19 g) e 34 al ricorso), è evidente la sussistenza sia della loro legittimazione ad agire che del loro interesse *ex art. 100 c.p.c.*, con conseguente ammissibilità, sotto questo profilo, del gravame.

1.1.2. – Con una seconda eccezione sia la controinteressata (15.12.2017) che la Città Metropolitana di Milano (02.10.2020), rilevata l'omessa (autonoma) tempestiva impugnazione della pronuncia di compatibilità ambientale (b),

adottata già il 22.7.2016 con Decreto Dirigenziale n.6875/2016, sostengono l'irricevibilità del ricorso, tendente sostanzialmente a contestare i profili relativi alla (sola) localizzazione dell'impianto.

Ad avviso di Solter e dell'Amministrazione resistente, infatti, non sarebbe possibile *“rimettere in discussione le scelte adottate dall'Amministrazione in sede di VIA attraverso l'impugnazione dell'atto autorizzativo rilasciato con l'ALA, che si è invece limitata a imporre l'adozione di tutti i presidi tecnici e gestionali per assicurare il rispetto delle norme ambientali”* (cfr., memoria di Solter del 15.12.2017, p.10).

Anche tale eccezione, alla stregua dei consolidati principi elaborati in materia dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., per tutti, Consiglio di Stato n. 3559 del 2017, Consiglio di Stato, sez. V, 06/07/2016, n. 3000; Consiglio di Stato, sez. V, 26/01/2015, n. 313) non è meritevole di accoglimento.

Sebbene, infatti, la pronuncia di compatibilità ambientale (V.I.A.) e l'A.I.A. - essendo atti preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, possano avere, ciascuno, un'autonoma efficacia lesiva e, per l'effetto, essere oggetto di separate impugnazioni - è pur vero che è soltanto con il rilascio dell'A.I.A., che esprime un giudizio definitivo sull'opera proposta, che acquisisce definitività la lesione recata dalla localizzazione dell'impianto, oggetto del giudizio di V.I.A.

Ne consegue che, stante la facoltà dell'impugnazione separata, ben può essere impugnata unicamente l'A.I.A. (o la VIA contestualmente all'A.I.A.), posto che è senz'altro quest'ultimo l'atto certamente lesivo. (*«si è condivisibilmente osservato, infatti che (Consiglio di Stato, sez. V, 06/07/2016, n. 3000; Consiglio di Stato, sez. V, 26/01/2015, n. 313) “poiché il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (ALA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi (e possano avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi), ben potrebbe essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva, poiché quest'ultima è di per sé idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento proposto, mentre una valutazione di impatto*

ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale. [...]
L'impugnazione separata, quindi, è una mera facoltà/eventualità: ma, posto che anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva ben potrebbe essere negata l'autorizzazione integrata ambientale, quest'ultimo è l'atto certamente lesivo, e non erroneamente la parte originaria ricorrente ha impugnato unicamente quest'ultimo»
Consiglio di Stato, n. 3559 *cit.*).

Tanto sin qui esposto, ed anche sotto questo profilo, ritiene il Collegio l'ammissibilità del gravame.

2. – Passando quindi all'esame, nel merito, del ricorso, si osserva quanto segue.

2.1. - Con un primo, articolato motivo, i ricorrenti deducono una serie di censure eterogenee e dotate, ciascuna, di una propria specificità.

2.1.1. - Sotto un primo profilo – premessa la normativa vincolistica comunale e sovracomunale (PLIS) relativa all'ATEg11 (in particolare: a) il Piano del Governo del Territorio (P.G.T.) di Busto Garolfo, approvato con deliberazione di C.C. 10 marzo 2014 n. 14 ed il relativo Piano delle Regole (art. 34, comma 1); b) l'art.34, comma 12 del Piano dei Servizi, tavola “*Rete ecologica comunale*”, elaborato PS 0.4, che individua sulle aree di interesse un “*corridoio ecologico primario*”, risultando dunque ivi “*non consentite cave, discariche, reti elettriche, cavidotti, eliporti [...]*”; c) la D.G.R. 27 settembre 1994 n. 5/57357, di riconoscimento del Parco Locale di Interesse Sovracomunale (P.L.I.S.) del Roccolo, il cui Piano Pluriennale degli Interventi (P.P.I.) prevede il divieto di attivare “*discariche di qualsiasi tipo, salvo quelle di inerti provenienti da scavi e demolizioni aventi finalità di bonifica/ripristino ambientale nell'ambito di cava cessata*”) – ritengono che la Città Metropolitana di Milano abbia mal interpretato la portata derogatoria dell'art. 208 D.lgs. comma 6 d.lgs. n. 152/2006.

Quest'ultimo, a loro dire, attribuirebbe all'A.I.A. effetto di variante automatica alla pianificazione locale soltanto:

I) laddove non vi sia stato l'espresso dissenso del/i Comune/i interessati in sede di conferenza di servizi;

II) ovvero nel caso in cui superiori ragioni di interesse pubblico sottese alla localizzazione dell'impianto, consentano di superare tale dissenso, con obbligo dell'Amministrazione di compiutamente motivare in proposito.

Citano, a sostegno, giurisprudenza amministrativa di vario tenore e non univocamente orientata (T.A.R. Emilia Romagna – Parma, Sez. I, 24 giugno 2015, n. 196; cfr. pure T.A.R. Piemonte n. 480/2017, T.A.R. (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 19 settembre 2013, n. 929).

Sul punto, sia la controinteressata che l'Amministrazione resistente adducono, al contrario, ragioni sistematiche volte a sostenere la pressoché totale irrilevanza del dissenso comunale alla realizzazione dell'impianto contrastante con la propria normativa urbanistica. Citano, a riscontro, giurisprudenza di segno opposto a quella individuata dai ricorrenti (T.A.R. Veneto, Sez. III 1 giugno 2017, n. 549, T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, 29/07/2015, n. 1020).

In proposito si osserva quanto segue.

L'art. 208, comma 6, seconda parte D.lgs. n. 152/2006, così dispone: *“L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori”*. Tale norma, contempla, evidentemente, un *“effetto variante”*, comportante la recessione, superiore l'interesse alla realizzazione dell'impianto autorizzato, della pianificazione urbanistica locale.

Ora, secondo un primo orientamento giurisprudenziale, citato dai ricorrenti, (vd., tra tutte, T.A.R. Emilia-Romagna, n. 196, cit.), tale *“effetto variante”* sarebbe precluso dall'espresso dissenso comunale manifestato in sede di conferenza di servizi: la norma, infatti non potrebbe, *ex se* ed in via automatica, sottrarre competenza urbanistica al Comune. Quest'ultimo – vantando una sorta di riserva di attribuzioni intangibile da parte delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzatorio – sarebbe quindi titolare, in concreto, di un potere di veto alla localizzazione dell'impianto ritenuto incompatibile con i propri strumenti urbanistici.

Così ricostruita la *ratio* dell'art. 208, comma 6, la disposizione non avrebbe portata sostanziale, ma meramente procedimentale e semplificatoria (mirerebbe, infatti, semplicemente ad evitare, per in caso di assenso del Comune, l'avvio dell'ulteriore procedura di variante urbanistica) e la conferenza di servizi, in seno alla quale viene manifestato l'assenso o il dissenso del Comune, rappresenterebbe, “*uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti*”, rivestendo carattere di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e segg. della l. n. 241 del 1990 (T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 929, *cit.*).

Per altro orientamento, cui appartengono, invece le pronunce citate dalla controinteressata (per tutti, T.A.R. Liguria, Sez. I, 23 maggio 2012 n. 723; T.A.R. Veneto, Sez. III 1 giugno 2017, n. 549, T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, 29/07/2015, n. 1020, ma vedi anche Cons. Stato, Sez. V, 24 maggio 2018 n. 3109, e Sez. IV, 10 agosto 2020 n. 4991) invece, l'effetto variante sarebbe “automatico”, a prescindere dall'assenso o dal dissenso del Comune interessato. Diversamente opinando, si sostiene, il disposto dell'art. 208 comma 6 – che impone una gerarchia tra l'Autorizzazione e la strumentazione urbanistica locale - sarebbe, di fatto, “svuotato”, accordando sempre e comunque prevalenza, per effetto del dissenso Comune, alla pianificazione locale. In base a tale approccio ermeneutico, il dissenso del Comune, lungi dal poter precludere il rilascio dell'autorizzazione, costituisce elemento di valutazione in sede di conferenza di servizi, secondo il modulo generale (e non espressamente derogato) di cui agli artt. 14 e ss. L.241/1990.

Tanto si qui ricostruito, questo Collegio – vista anche alla recente pronuncia di questo Tribunale n. 1031 del 22-04-2021 nonché quanto espresso in materia da Cons. Stato, Sez. V, 24 maggio 2018 n. 3109 e Sez. IV, 10 agosto 2020 n. 4991 – ritiene di ribadire la propria adesione a quest'ultimo orientamento, con conseguente infondatezza della censura formulata, nella parte in cui ritiene l'illegittimità dell'A.I.A. per insuperabilità del dissenso Comunale (vd. *supra*, punto I).

Con l'art. 208, comma 6, il legislatore ha infatti inteso ridefinire (nei limiti della discrezionalità che gli è propria ed ai soli fini del rilascio dell'autorizzazione) *“le competenze in materia di pianificazione urbanistica”* accordando prevalenza alla determinazione dell'Amministrazione procedente rispetto a quella dell'Amministrazione locale, il cui interesse è, peraltro, ampiamente salvaguardato dalla partecipazione al procedimento e dalle norme che, di questo, costituiscono presidio (*in primis*, l'istituto della conferenza di servizi). Una siffatta ricostruzione è peraltro aderente all'*“ulteriore finalità della conferenza dei servizi in materia di localizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, individuata dalla giurisprudenza (vd., T.A.R. Lazio, sez. II, 27 ottobre 2020 n. 10981) nell'esigenza di allocare le scelte definitive relative alla individuazione dei siti da destinare all'insediamento di tali tipologie di impianto a un livello di governo diverso e superiore rispetto a quello dell'ente comunale nel cui territorio dovrebbe essere collocato l'impianto sottoposto ad autorizzazione, per sottrarle al noto effetto c.d. “NIMBY” (Not in my back yard)”* T.A.R. Lombardia Milano n. 1031, *cit.*).

In conclusione, ed in applicazione al caso di specie, non può costituire motivo di illegittimità dell'atto impugnato, l'intervenuto superamento, con l'autorizzazione, del dissenso espresso dal Comune Busto Garolfo in sede di conferenza di servizi.

Ad analoghe considerazioni deve pervenirsi con riferimento al dissenso espresso dal P.L.I.S. del Roccolo, stante la natura meramente locale del relativo vincolo *ex art. 8.1. Delib. G.R. 12/12/2007, n. 8/6148 (“Inquadramento urbanistico dei PLIS - Inserimento nei PGT”*, per cui il PLIS *“è un istituto che viene previsto e regolato dallo strumento urbanistico comunale”* e *“trova la propria previsione fondante negli atti del PGT: il Documento di Piano, il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole”*) che esiste *“in quanto espressione, nella pianificazione urbanistica, di un'esplicita volontà delle amministrazioni competenti”* (T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, Sent., (ud. 24/11/2009) 20-01-2010, n. 106).

Rimane da vagliare la questione del presunto *deficit* motivazionale (*supra* indicata al punto II) e tale per cui sull'Amministrazione procedente

graverebbe - anche ove non si volesse riconoscere potere di veto al dissenso del Comune - lo specifico obbligo di spiegare le superiori ragioni di interesse pubblico sottese alla localizzazione dell'impianto in difformità dalla posizione dissenziente.

Ritiene il Collegio – ribadendo, anche in questo caso, i principi di recente fatti propri da questo Tribunale (T.A.R. Milano, n. 1031, *cit.*) - che la censura meriti, sul punto, condivisione.

Il dissenso del Comune espresso in sede di conferenza di servizi, seppur, come visto, non dotato di potere di veto, deve comunque essere oggetto di attenta e specifica attenzione da parte dell'Amministrazione procedente e, per l'effetto, in base ai principi generali in materia, può essere superato soltanto attraverso un' "adeguata motivazione" (*"L'onere di motivazione esaustiva si ricava dalle stesse regole generali del modulo procedimentale della conferenza dei servizi, che prevedono il superamento dei dissensi attraverso una "adeguata" motivazione. La norma di legge infatti àncora ad un preciso e predeterminato parametro di giudizio il contenuto dello sforzo di motivazione, pretendendo che la stessa sia adeguata (v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4991/2020 cit.)"*), cfr., (T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, n.1031, *cit.*)

Nel caso in esame, è *ictu oculi* evidente come gli atti impugnati siano carenti in punto di motivazione, perché hanno mancato di riscontrare, in modo sufficiente, le ragioni per le quali i dissensi manifestati dal Comune di Busto Garolfo e dal P.L.I.S. del Roccolo (sotto lo specifico profilo urbanistico) fossero superabili.

Nell'A.I.A. impugnata, infatti, a fronte dell'incompatibilità del progetto evidenziata dal Comune e dal P.L.I.S. con i relativi strumenti pianificatori, la Città Metropolitana di Milano si è limitata, con formula generica e meramente riproduttiva del dato legislativo, ad osservare che *«tale incompatibilità è superata dalla natura delle disposizioni dell'art. 208 del D. Lgs n. 152/06 e s.m.i. che prevede "la possibilità di variare quanto previsto dai Piani urbanistici (PGT, PTC, ecc.) per il limitato periodo di valenza dell'autorizzazione dell'impianto produttivo" (cfr., A.I.A. p.12)»*. Stessa espressione si rinviene nell'ambito della pronuncia

di compatibilità ambientale (cfr., V.I.A. in atti), ove a p.33, si legge: *«Il progetto è solo parzialmente compatibile con quanto previsto dalla normativa del PPI del PLIS e non rispetta, in particolare quanto disposto all'art. 3.9 della normativa, laddove, appunto, è fatto espresso divieto all'insediamento di discariche. Come precisato fin dalla prima seduta della conferenza dei servizi istruttoria tuttavia, tale incompatibilità è superata dalla natura delle disposizioni dell'art. 208 del D.Lgs n. 152/06 e s.m.i. che prevede “la possibilità di variare quanto previsto dai Piani urbanistici (PGT, PTC, ecc.) per il limitato periodo di valenza dell'autorizzazione dell'impianto produttivo”».*

Né l'Amministrazione resistente, nelle proprie difese, ha ulteriormente spiegato tali affermazioni, limitandosi a ribadire la medesima espressione.

Ed in effetti, una tale motivazione – che propone uno schema *“invero utilizzabile per un numero indeterminati di casi, e cioè ogniqualevolta si debba autorizzare un impianto della tipologia di quello oggetto di valutazione”* (T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, n.1031, *cit.*) – non può ritenersi adeguata e/o sufficiente. Con essa, infatti, si è semplicemente dato atto dell'esistenza dello strumento normativo atto a superare il dissenso degli enti, ma non è stato effettuato alcun vaglio dell'assetto pianificatorio inciso e delle superiori ragioni che, in ultima analisi, hanno giustificato il sacrificio delle scelte locali da tempo consolidate.

“Ritiene quindi il Collegio che nella fattispecie [la Città metropolitana di Milano] avrebbe dovuto effettuare una valutazione che non potesse prescindere dalle prescrizioni urbanistiche generali e da quelle della pianificazione di zona, in modo che la realizzazione dell'impianto - seppur con effetti temporali limitati - non ignori il territorio di riferimento, o quanto meno ne rechi un'alterazione - rispetto alle scelte programmatiche a suo tempo compiute – che solo significative, e da esplicitare, ragioni di pubblico interesse rendano necessaria nel caso esaminato, escludendosi soluzioni alternative.” (T.A.R. Lombardia Milano n.1031, *cit.*).

In conclusione e con riferimento allo specifico aspetto trattato, gli atti impugnati sono illegittimi, in quanto carenti sul piano motivazionale, e, in accoglimento della censura, vanno annullati.

2.2. – Sempre con il primo motivo, i ricorrenti, deducono, che la Città Metropolitana avrebbe errato nel ritenere che il P.R.G.R. (di cui alla D.G.R. 1990/2014) considera tra i criteri penalizzanti (e non escludenti) le limitazioni derivanti dalle indicazioni contenute nei P.G.T. comunali. Rinviano, in proposito, ai paragrafi 14.4.2., 14.6.2. e 14.6.5 delle NN.TT.AA. (rinvenibili, più precisamente nell'Appendice 1) che producono in estratto (vd. all. 26 e 27 dep. del 29.12.2020).

In proposito va anzitutto chiarito che:

- il par. 14.4.2, dianzi citato, pone il seguente criterio escludente: « [...] *Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale. I presenti criteri stabiliscono puntualmente in quali ambiti naturali riconosciuti ai sensi della Legge n. 394/91, “Legge quadro sulle Aree protette” o appartenenti al “Sistema delle aree protette lombarde” di cui alla L.r. n. 86/83, “Norme per l'istituzione e la gestione di Riserve, Parchi, Monumenti naturali e delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale” o facenti parte della Rete ecologica europea “Natura 2000”, di cui alla Direttiva Habitat 92/43/CEE e Direttiva uccelli 79/409/CEE o della Rete ecologica regionale (RER) sia vietato o consentito localizzare impianti di gestione dei rifiuti. Qualora non siano già vietate dai presenti criteri, la localizzazione e/o la modifica degli impianti esistenti sono consentite se non espressamente escluse nello strumento di pianificazione e/o gestione vigente del sito naturale*»;

- inoltre il 14.6.2, invece, pone l'ulteriore criterio escludente: “*Criteri escludenti per la localizzazione di nuovi impianti e per la modifica degli impianti esistenti a prescindere dalla tipologia*”: “*destinazione urbanistica agricola individuata dal Piano di Governo del Territorio (P.G.T./P.R.G.) individuata dallo strumento urbanistico comunale generale(P.G.T./P.R.G.) o da PTC dei parchi*”; “*Tale criterio vale per tutte le tipologie impiantistiche, eccetto: discariche ed impianti tecnicamente e funzionalmente connessi; impianti di compostaggio aerobico e di digestione anaerobica, trattamento dei fanghi di depurazione destinati all'agricoltura; impianti di recupero che trattano esclusivamente rifiuti aventi codice CER della famiglia 02 – Rifiuti prodotti da agricoltura, orticoltura, acquacoltura, selvicoltura, caccia e pesca, trattamento e preparazione di alimenti. Non si*

applica agli impianti che si insediano all'interno di edifici esistenti e alle modifiche impiantistiche che non implicano ulteriore consumo di suolo – Fonte: Piani di Governo del Territorio (P.G.T./P.R.G.) o PTC dei parchi? (14.6.2);

- ancora, il par. 14.6.5, pone il seguente criterio penalizzante: *“oggetto: Sistema delle aree regionali protette (L.r. n. 86/1983 art. 1 e 2), sottoposte anche a tutela paesaggistica (art. 142, lettera f) del D.lgs 42/2004) Aree con valenza ecologica “di collegamento” appartenenti alla Rete ecologica individuate ai sensi della DGR 10962/09 (non già escluse per effetto dei presenti criteri)”*; dettaglio: *Parchi regionali e relativi territori di protezione esterna (se individuati)*; - *Parchi locali di interesse sovracomunale (PLIS)*; - *zone di particolare rilevanza naturale*; - *Aree con valenza ecologica “di collegamento” appartenenti alla Rete ecologica regionale, provinciale e locale, (es.: corridoi ed aree di secondo livello)*; fonti: *Geoportale di Regione Lombardia PTCP, Piani di Governo del Territorio (P.G.T./P.R.G.)*; *mitigazioni e compensazioni. Interventi compensativi di natura ambientale realizzati in prossimità dell'area o su un'area alternativa e cessione di tali aree almeno di pari estensione a quella occupata dall' impianto, da concordare con l'Ente gestore dell'area protetta o con la Provincia/ Comune competente negli altri casi?*.

- infine il medesimo 14.6.5, dispone, in chiusura, che *“Eventuali esclusioni esplicite previste dai PTC hanno valore escludente”*.

Ora, a fronte di un siffatto complesso quadro prescrittivo, la proposta motivata del 19.09.2017, riprendendo, sul punto, le valutazioni espresse all'esito del procedimento di pronuncia di compatibilità ambientale, si è limitata ad affermare che il P.R.G.R. abbia *“valutato la presenza nel territorio lombardo dei PLIS ed ha deciso di considerare gli stessi quali elementi penalizzanti e non escludenti, prevedendone precise mitigazioni e compensazioni?”* (cfr. pag. 39 della *“proposta motivata”*, all. 2 al ricorso).

L'affermazione è, a ben vedere, smentita dal tenore delle norme sopra citate ed avrebbe meritato (quantomeno) una migliore e più approfondita giustificazione. Tanto più che, nuovamente, nelle proprie difese, la Città Metropolitana di Milano si è limitata ripetere che *“il progetto non ricade in “criteri escludenti” del Piano Regionale di Gestione Rifiuti (P.R.G.R.) ed è coerente con i “criteri*

preferenziali” che prevedono l’inserimento di discariche in aree di pregressa escavazione e propone il recupero finale dell’ATEg11 con la ricostituzione degli elementi boscati che l’attività di conferimento di rifiuti e di coltivazione della cava andranno a ridurre”.

Non vale, in senso contrario, sostenere, come pure hanno fatto la contointeressata e la stessa Amministrazione resistente, che la portata derogatoria dell’art. 208 co.6 D.lgs. 152/2006, incidendo, con il proprio effetto variante, sulla pianificazione locale, sia in grado di travolgere anche le previsioni di cui al P.R.G.R. che ad essa rimandino, degradandole, in qualche modo, da “*escludenti a penalizzanti*”.

In disparte la considerazione per cui una tale dinamica, comporterebbe, di fatto, la deroga a normativa regionale (allargando sensibilmente le maglie della previsione di cui all’art. 208 comma 6), rileva, comunque, quanto dianzi argomentato in ordine alla necessità che una siffatto *vulnus* alla pianificazione locale, sia adeguatamente motivato. Cosa che, nel caso di specie, non è avvenuta.

Anche sotto questo profilo, pertanto, il motivo merita accoglimento, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

2.3. – Sempre con il primo motivo, i ricorrenti, deducono, per i restanti profili, l’ulteriore carenza motivazione dei provvedimenti impugnati:

- a) in relazione al contrasto del progetto con le finalità di cui al Piano Paesaggistico Regionale – P.P.R. (D.C.R. 19 gennaio 2010) quanto con il Piano Regionale delle Aree Protette – P.R.A.P. (D.G.R. 8/6238 del 19 dicembre 2007);
- b) con riferimento alla prevalenza del criterio preferenziale sui criteri penalizzanti;
- c) quanto alla cd. “opzione zero”.

La censura, per tutti gli aspetti generica, si presenta, inammissibile, non avendo indicato:

- quanto ai parametri normativi del P.P.R. e del P.R.A.P., la loro portata vincolistica in relazione al progetto di Solter, (che, si ricorda, è comprensivo

anche di un piano di recupero ed è stato sottoposto a V.Inc.A.);

- i ritenuti vizi del giudizio di prevalenza del criterio preferenziale sui criteri penalizzanti, tanto più nell'ambito di un procedimento così articolato e complesso, ove – diversamente da quanto ritenuto dai ricorrenti - la “valutazione sito specifica” è stata effettuata ad ampio raggio;

- i ritenuti vizi della valutazione dell' “opzione zero” che è stata oggetto di ampio dibattito in sede di conferenza di servizi, puntualmente sintetizzato nella pronuncia di compatibilità ambientale (p.34).

Il profilo di doglianza va pertanto rigettato.

3. – Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano che l'adozione dei provvedimenti impugnati sarebbe avvenuta nonostante un quadro tecnico decisamente “critico” con problematiche evidenziate e mai superate dal proponente. La censura, in premessa generica, si assesta, nel prosieguo:

1) sulla ritenuta assenza di qualsivoglia specificazione in ordine alla minimizzazione del conferimento dei rifiuti classificati con codice CER 191212, nonostante ciò fosse stato prescritto in sede di pronuncia di compatibilità ambientale;

2) sull'omesso/errato computo della distanza (escludente) inferiore a 50 mt, dalla limitrofa discarica, autorizzata con DGR n. 57465 del 27.09.1994, con conseguente mancato superamento della causa ostativa all'insediamento.

La censura è infondata.

La doglianza di cui al punto 1), infatti, è smentita dagli stessi atti depositati.

Nell'allegato tecnico alla proposta motivata di conclusione della conferenza di servizi del 19.09.2017 (dep. 01.10.2020 dep. di Città Metropolitana), si legge infatti che:

- *“Per quanto riguarda i rifiuti derivanti dal trattamento del codice CER 200301 il conferimento sarà limitato a quelli prodotti in Regione Lombardia”*. Esiste, pertanto, una limitazione di origine geografica (che si aggiunge a quella relativa alla natura del rifiuto *“altri rifiuti (compresi materiali misti) prodotti dal trattamento*

meccanico di rifiuti, diversi da quelli di cui alla voce 19 12 11”, vd. cap. J, par. VII, della proposta motivata, Tab. B.2, in atti).

- l'impresa potrà utilizzare i rifiuti codice CER 191212 per la copertura giornaliera della discarica solo se gli stessi avranno determinate caratteristiche tecniche (tab. B1, in atti);

Quanto alla censura di cui al punto 2) (che ripropone, in sostanza, lo specifico contributo offerto in sede procedimentale dal P.L.I.S. del Roccolo a mezzo consulenza tecnica), corre l'obbligo di osservare che in fase di VIA/AIA, il perimetro lato sud della realizzanda discarica è stato via via “spostato”, con progressiva riduzione delle superfici e del volume di sfruttamento, proprio al fine di consentire il rispetto della distanza di 50mt dalla discarica limitrofa e precedentemente autorizzata. Il tutto a seguito di specifica istruttoria sul punto, comprensiva di interlocuzioni con la Regione Lombardia e di sopralluoghi, rilievi in contraddittorio con le parti interessate e sulla scorta della possibilità di concreto arretramento del margine del bacino.

Ciò posto e rilevato che lo scartamento della distanza misurata con il prescritto limite di 50 mt era stato, sin dall'inizio, assai ridotto, ritiene il Collegio che la Città Metropolitana abbia correttamente ritenuto superato il problema, potendo il minimo adeguamento della misura essere prescritto in sede di rilascio dell'A.I.A., con previsione di apposite misure di verifica (*“prescrive pertanto una delimitazione puntuale da verificarsi costantemente in fase realizzativa con determinazione univoca di tale limite in campo. Tale riscontro sarà inserito nell'ambito dei parametri di controllo da valutare in fase realizzativa a carico di ARPA”*).

Il motivo va pertanto rigettato.

1.3. – Con un terzo motivo i ricorrenti deducono che *“l'ALA impugnata appare poi illegittima con riguardo alle modalità di assunzione della determinazione conclusiva. Ed infatti, se da un lato l'art. 14 ter, L. 241/1990 dispone che “l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza [...] sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti”, è pur vero che a mente dell'art. 208, D. Lgs. 152/2016 (Codice*

dell'Ambiente) norma speciale rispetto alle regole generali in materia di conferenza dei servizi e dunque sulle medesime prevalente, come rammentato dalla giurisprudenza amministrativa [...] la decisione va assunta “a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza”. Citano, a sostegno, giurisprudenza amministrativa per cui l'art. 208, D. Lgs. 152/2016 comma sarebbe “*norma connotata da indubbi caratteri di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e ss. n. 241 del 1990*” (TAR Emilia Romagna – Parma, Sez. I, 24 giugno 2015, n. 196).

Volendo semplificare, i ricorrenti – premesso che, a prescindere dagli espressi richiami contenuti nell' A.I.A., l'Amministrazione avrebbe, invece, inteso applicare il modulo procedimentale previsto dall'art. 208 D.lgs. 152/2006 - la determinazione finale avrebbe dovuto essere assunta con il criterio della maggioranza dei pareri espressi in sede di conferenza di servizi (comma 3, ultima parte) e non anche sulla base delle posizioni prevalenti, per come invece prescritto dall'art. 29 *quater*, comma 5 del medesimo D.lgs. 152/2006 (che richiama, in proposito, l'art. 14^{ter} l.241/1990).

La censura è infondata.

Va anzitutto rilevato, in fatto, come, stante la natura integrata del progetto presentato da Solter (comprensivo, come noto, oltreché del riempimento con rifiuti non pericolosi dell'area di pregressa escavazione dell'ATEg11, anche della gestione produttiva della parte residua di cava e del recupero ambientale dell'area per intero), non può dubitarsi che la Città Metropolitana di Milano abbia adottato il modulo procedimentale previsto per l'A.I.A. di cui al titolo III *bis* D.lgs. 152/2006 anziché il modulo relativo all' “*autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*” di cui all'art. 208. Ed i plurimi richiami alla disciplina di cui al titolo III *bis* D.lgs. 152/2006, contenuti nel provvedimento impugnato – lungi dal costituire elementi formali privi di rilievo – sono, ad avviso del Collegio, chiaro ed inequivoco indice di tale scelta.

Si aggiunga che l'A.I.A. sostituisce (art. 213, comma 1) *in toto* l'autorizzazione unica di cui all'art. 208. (L'art. 213, primo comma del D.lgs. 152/2006, infatti, effettuando un rinvio mobile alla disciplina in materia di A.I.A. - già prevista nel decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 e poi confluita nel titolo III *bis* D.lgs. 152/2006 – dispone che “*le autorizzazioni integrate ambientali sostituiscono ad ogni effetto*” le autorizzazioni in materia di rifiuti).

Tanto chiarito, il criterio deliberativo applicabile alla conferenza di servizi, non poteva che essere quello di cui 14^{ter}, comma 7, l. n. 241 del 1990, richiamato dall'art. 29^{quater}, comma 5 D.lgs. 152/2006, i.e. il criterio della cd. posizione prevalente (“*All'esito dell'ultima riunione, [...] l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti?*”) e non anche quello della maggioranza, di cui al citato art. 208.

Il motivo, sotto questo aspetto, non merita pertanto favorevole apprezzamento.

Quanto all'ulteriore profilo relativo alla ritenuta violazione del criterio della prevalenza (articolato in via subordinata dai ricorrenti, laddove ritengono l'illegittimità dell'autorizzazione impugnata anche laddove “*si ritenesse per contro applicabile alla presente fattispecie unicamente il principio della posizione prevalente di cui all'art. 14 ter, L. 241/1990*”), osserva il Collegio che tale doglianza - nei termini in cui ritiene che la Città Metropolitana di Milano abbia in effetti assentito un progetto al quale essa soltanto era favorevole - non sia in grado di inficiare la legittimità del provvedimento impugnato: per giurisprudenza amministrativa costante, infatti, la regola per cui “*la determinazione finale della conferenza [14 ter e 14 quater L. n. 241 del 1990] è assunta dall'amministrazione procedente sulla base delle posizioni prevalenti espresse*” ha contenuto “*flessibile, in quanto resta ferma l'autonomia del potere provvedimentale dell'Autorità, purché dotato di adeguata motivazione*”. (cfr., da ultimo, T.A.R. Veneto Venezia Sez. II, 04/02/2020, n. 124). Per ciò stesso – ed anche nel caso in cui le posizioni

ostative espresse in sede di conferenza di servizi fossero state (numericamente) prevalenti – la Città Metropolitana di Milano non era tenuta a determinarsi nel medesimo senso negativo, salvo, in proposito, adeguatamente e compiutamente motivare.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la censura non merita accoglimento.

1.4. - Con un quarto ed ultimo motivo, i ricorrenti – premettendo la difformità del progetto autorizzato rispetto a quello originariamente presentato ed a quello variato in esito al preavviso di rigetto del 13 aprile 2017, prot. n. 95048 – deducono l'illegittimità dell'A.I.A., poiché è stato consentito alla controinteressata di apportare modifiche al progetto in esito al preavviso di rigetto *ex art. 10bis* L.241/1990 del 13 aprile 2017, laddove si sarebbe più correttamente dovuto far regredire *ab initio* l'intero procedimento. La critica, si assesta, in particolare, sull'innalzamento di 35 cm del fondo della discarica, onde incrementare l'escursione tra il fondo della discarica e la quota massima di escursione della falda (cd. "*franco falda*") prevista dalla normativa tecnica di settore (all.1 punto 2.4.2. d.lgs. 36/2003) e per come emerso, in sede di conferenza di servizi del 12 aprile 2017 (cfr., verbale del 12 aprile 2017, in atti, in particolare il rilievo del Settore Rifiuti Bonifiche e A.I.A. della Città metropolitana di Milano): secondo i ricorrenti, tale modifica progettuale sarebbe stata preclusa.

La censura non è condivisibile.

È infatti evidente che la modifica apportata da Solter non solo è di stampo migliorativo (circostanza non contestata in giudizio), ma tende, all'evidenza, a superare i motivi di diniego emersi, all'esito della conferenza di servizi del 12 aprile 2017 ed al successivo preavviso di diniego del 13 aprile 2017.

Ciò posto, essa si presenta compatibile con la ratio dell'*art. 10bis* L.241/1990, mirante a stimolare l'apporto collaborativo del privato istante al procedimento e che, nella sua doverosa accezione dinamica, in ossequio ai superiori principi di economicità, cooperazione e non aggravio del procedimento amministrativo, consente in via generale al privato di apportare modifiche alla

sua istanza al fine di superare le criticità ostative al suo accoglimento. Sulla scorta di tali considerazioni, la diversa ricostruzione operata dai ricorrenti, che vorrebbe - a fronte di modifiche “migliorative” e puntualmente rispondenti ai rilievi dell’Amministrazione precedente- la regressione del procedimento sino alla pronuncia di compatibilità ambientale, non convince, operando una lettura (pretestuosa) e formalistica del dato letterale dell’art. 10^{bis} l. 241/1990. Irrilevanti, in proposito, le ulteriori osservazioni, formulate in chiusura (par. IV.3 del motivo) dai ricorrenti, i quali ritengono non superata la criticità del rispetto del cd. franco falda, per come ritenuto dimostrato dalla presenza del “*barrieramento*” idraulico (cd. *dewatering*): l’allegazione, del tutto generica, non apporta, infatti, alcun elemento di critica costruttiva alle valutazioni – squisitamente tecniche - legate al rispetto dei limiti prescritti all’all.1 punto 2.4.2. d.lgs. 36/2003.

Quanto, infine, alla mancata sottoposizione a pronuncia di compatibilità ambientale proprio del sistema di *dewatering*, va rilevato che, per come chiarito dalle difese della Città Metropolitana di Milano e riscontrato in atti:

- tale sistema di cd. *dewatering* era già stato prospettato nella sede procedimentale dedicata dalla VIA;
- la citata nota della Città Metropolitana di Milano (nota del 5 giugno 2017 n. 136450), oltre a sottolineare che l’opera non era stata sottoposta a V.I.A. (per come riportato dai ricorrenti) dava altresì atto dell’effettuata verifica di assoggettabilità: “*si riscontra inoltre che la nuova modellizzazione contenuta nella documentazione dell’aprile 2017, valuta “non rilevante” rispetto agli andamenti della falda quanto prefigurato dalla nuova configurazione del sistema di dewatering, e quindi esclude che tale sistema ricada nella fattispecie di cui alla lettera 8t) dell’Allegato B della LR 5/10*”.
- con nota del 24.05.2017 del competente settore, ripresa nella proposta motivata del 19.9.2017 (pp. 34 -35), la stessa Città Metropolitanana di Milano chiariva di condividere tale valutazione: “*Tuttavia, si riscontra che la documentazione dell’aprile 2017 contiene una nuova modellizzazione della falda che valuta*

“non rilevante” quanto previsto dalla nuova configurazione del sistema di dewatering e quindi esclude che tale parte di progetto ricada nella fattispecie di cui alla lettera 8t) dell'Allegato B della LR 5/10. Si ritiene di condividere tale valutazione, dato che la citata modellizzazione ipotizza un limitato innalzamento della falda (inferiore al metro), conseguente alla restituzione delle acque del sistema dewatering”.

Alla luce di tali elementi – che implicano un giudizio di assoggettabilità a VIA, dagli esiti in alcun modo contestati dai ricorrenti che si limitano a dedurre, in proposito, il mancato assoggettamento della modifica alla procedura - il motivo non merita accoglimento.

1.5. – Conclusivamente e nei limiti di quanto sin qui esposto, il ricorso merita accoglimento con conseguente annullamento degli atti impugnati.

1.6. – Alla luce della parziale novità e complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ed annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nelle camere di consiglio dei giorni 9 febbraio 2021, 23 marzo 2021, tenutesi mediante collegamento da remoto in videoconferenza per mezzo della piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, secondo periodo, con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Valeria Nicoletta Flammini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valeria Nicoletta Flammini

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO