

Pubblicato il 10/12/2025

N. 01144 /2025 REG.PROV.COLL.
N. 00409/2024 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 409 del 2024, proposto da Ecoeternit S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Ferraris, Enzo Robaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Piera Pujatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Provincia di Brescia in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Magda Poli, Raffaella Rizzardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Montichiari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Ballerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del decreto n 3983 dell'11 marzo 2024, di archiviazione dell'istanza di PAUR per l'ampliamento della discarica di rifiuti non pericolosi e rifiuti contenenti amianto (r.c.a.), in località Levate del Comune di Montichiari (BS);

- di ogni altro atto presupposto, con particolare riferimento, per quanto di ragione

- del punto 1.6.3 dell'Appendice 1 "Criteri Localizzativi" e del punto 15.6.3 della Relazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (approvato con D.G.R. 23 maggio 2022 - n. XI/6408), relativamente all'individuazione, tra i criteri escludenti per le sole discariche, del Fattore di Pressione, per come approvato e regolato dalla DGR 7144/2017, nonché, per quanto occorra

- della DGR 7144/2017 di approvazione "del criterio localizzativo "fattore di pressione" in attuazione dell'art. 14- bis delle norme tecniche di attuazione del programma regionale gestione rifiuti approvato con d.g.r. n. 1990/2014.", nonché dell'articolo 9 delle NTA del PRGR per la denegata ipotesi che non esoneri gli ampliamenti senza consumo di suolo dall'applicazione del Fattore di Pressione e delle DRG 7144/2017, anche nella specifica parte in cui estende il criterio localizzativo del Fattore di Pressione ad ogni forma di ampliamento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia, della Provincia di Brescia e del Comune di Montichiari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2025 la dott.ssa Beatrice Rizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. - Ecoeternit S.r.l. gestisce in virtù di AIA rilasciata da Regione Lombardia, una discarica di rifiuti non pericolosi e rifiuti contenenti amianto, ubicata nel Comune di Montichiari (BS).

2.- In data 28.12.2023, la società ha presentato istanza finalizzata al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR), ai sensi dell'art. 27 bis del d.lgs. 152/2006 e degli artt. 4 e 5 della l.r. 5/2010, per la realizzazione ed esercizio del "Progetto di ampliamento impianto di smaltimento (D1) di rifiuti non pericolosi e rifiuti contenenti amianto (R.C.A.)".

3.- Con nota in data 13.2.2024, ai sensi dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990, l'amministrazione regionale ha comunicato alla società proponente il preavviso di diniego, avendo rilevato il superamento del cd. Fattore di Pressione, criterio escludente approvato con D.G.R. X/7144 del 2 ottobre 2017 e riconfermato dalle N.T.A. del vigente P.R.G.R. approvato con D.G.R. - n. XI/6408 del 23 maggio 2022, ritenuto applicabile anche agli ampliamenti volumetrici delle discariche esistenti. Nel preavviso inoltre si rilevava che *"non sono state attivate deroghe a tale criterio ai sensi dell'articolo 1.1 dell'Appendice 1 "Criteri Localizzativi" del PRGR ..."*

4.- Con nota in data 20.2.2024 la società ha presentato le proprie controdeduzioni, dando atto di aver richiesto la predetta deroga in data 27.2.2023 al Presidente della Provincia, ed ha chiesto alla Regione di disporre la sospensione del procedimento di PAUR in attesa delle determinazioni dell'ente provinciale.

- 5.- Con decreto n. 3983 del 11.3.2024, la Regione ha disposto l'archiviazione dell'istanza di PAUR, fornendo puntuale riscontro alle osservazioni della società.
- 6.- La decisione regionale si fonda sul contrasto dell'intervento proposto con il criterio localizzativo escludente del cd. "Fattore di pressione" di cui alla D.G.R. 1990/2014, come successivamente modificata dapprima dalla D.G.R. X/7144 del 2 ottobre 2017 e successivamente dalla D.G.R. - n. XI/6408 del 23 maggio 2022.
- 7.- Con ricorso notificato il 10 maggio 2024, ritualmente depositato, Ecoethernit s.r.l. ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, chiedendone l'annullamento, senza proporre domanda cautelare.
- 8.- Si sono costituiti in giudizio con atti di mera forma la Regione Lombardia, la Provincia di Brescia e il Comune di Montichiari, insistendo per la reiezione del ricorso.
- 9.- Depositata le memorie di cui all'art. 73 c.p.a., la causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 14.5.2025.
- 10.- Con l'odierno gravame Ecoethernit propone un duplice ordine di censure: le prime sono dirette a far valere vizi di legittimità propri del provvedimento di archiviazione, le seconde sono volte ad evidenziare vizi derivati dall'illegittimità degli atti presupposti, vale a dire delle delibere della giunta regionale D.G.R. - n. XI/6408 del 23 maggio 2022 e n. X/7144 del 2 ottobre 2017, laddove individuano il c.d. "fattore di pressione" quale criterio escludente di ogni ampliamento delle discariche, inclusi quelli realizzati in difetto di aumenti perimetrali.
- 11.- L'esame delle doglianze articolate con il gravame seguirà l'ordine prospettato nell'atto introduttivo.
- 12.- E' utile premettere, ai fini di un migliore inquadramento della vicenda, che il criterio localizzativo escludente del Fattore di Pressione rappresenta 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) al fine di evitare localizzazioni di impianti eccessivamente concentrate in singoli territori.

In concreto, il criterio del Fattore di Pressione 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.

Il Fattore di Pressione è stato introdotto nel Programma regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) del 2014, approvato con D.G.R. n. 1990/2014, in attuazione dell'art. 8 co. 7 della L.R. 2007, poi modificata con D.G.R. X/7144 del 2 ottobre 2017 e successivamente con D.G.R. - n. XI/6408 del 23 maggio 2022.

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”.*

Con la D.G.R. n. XI/6408 del 23/5/2022 la Regione ha approvato l'aggiornamento del programma regionale della gestione dei rifiuti (PRGR). Per quanto di rilievo ai fini di causa, il paragrafo 15.6.3 della Relazione al Piano e il paragrafo 1.6.3. dell'Appendice 1 delle NTA, in relazione ai *“Criteri escludenti per le sole discariche (operazioni: D1, D5) e per la modifica degli impianti a discarica esistenti”*, stabiliscono che *“continua ad applicarsi il fattore di pressione approvato con d.g.r. n. 7144 del 2 ottobre 2017”.*

13.- Tanto precisato in relazione alla cornice normativa di riferimento, si procede ad esaminare le censure articolate con il ricorso, principiando da quelle incentrate sui vizi di illegittimità propri del gravato provvedimento di archiviazione.

14.- Con il primo motivo rubricato *“A.I) Violazione dell'articolo 27-bis del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, per*

difetto di istruttoria e per difetto di motivazione”, Ecoethernit lamenta che la Regione avrebbe dovuto convocare apposita conferenza di servizi in modalità sincrona, come previsto dall’art. 27 *bis* TUA, non potendo questa essere sostituita da modalità procedurali alternative come quella adottata nel caso di specie, consistente nella acquisizione di pareri scritti dalle amministrazioni interessate.

14.1.- Il motivo è infondato.

14.2.- Come indicato nel provvedimento impugnato, la Regione ha archiviato l’istanza di PAUR ai sensi dell’art. 4, comma 6 della L.R. lombarda n. 5/2010, il quale dispone che *“nei termini di cui al comma 3 dell’articolo 27-bis del D. Lgs. 152/2006, le amministrazioni e gli enti competenti al rilascio di autorizzazioni, intese, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all’esercizio dell’opera in progetto, verificano, preventivamente all’indizione della conferenza di servizi di cui all’articolo 14, comma 4, della legge 241/1990, l’eventuale sussistenza di motivi ostativi al rilascio del titolo richiesto e, nel caso, ne danno tempestiva comunicazione all’autorità competente per la VIA, che comunica al proponente gli esiti della procedura di cui all’ articolo 10-bis della legge 241/1990 e ne informa le altre amministrazioni interessate dal progetto”*.

14.3.- La disposizione aggiunge poi che *“L’amministrazione procedente, nel caso l’autorità competente al rilascio degli atti di assenso, comunque denominati, di cui al primo periodo, a seguito delle osservazioni presentate dal proponente ritenga superati i motivi ostativi all’accoglimento delle istanze, indice la conferenza di servizi nel rispetto delle procedure di cui al comma 3..”*

14.4.- In base all’indicata disposizione regionale, dunque, l’indizione della conferenza di servizi è prevista unicamente laddove le cause ostative emerse nel corso del procedimento siano ritenute superabili: trattasi di un meccanismo di semplificazione procedimentale, all’evidenza operante quando l’indizione della conferenza

costituirebbe un inutile aggravio del procedimento, in presenza di ragioni a monte preclusive dell'accoglimento dell'istanza.

14.5.- D'altra parte, siffatto meccanismo non è precluso dal tenore dell'art. 27 *bis* del d.lgs. n. 152/2006, invocato da parte ricorrente, posto che tale disposizione, come si desume dall'esame congiunto dei commi 5 e 7, impone la convocazione della conferenza in modalità sincrona solo ove l'Amministrazione richieda integrazioni documentali, circostanza che non ricorre nel caso in esame.

15.- Con il secondo motivo rubricato *“A.II) Violazione e falsa applicazione dell'articolo 9, comma 4, della NTA del PRGR (approvato con D.G.R. 23 maggio 2022 - n. XI/6408), dei punti 1.5 e 1.6.3 dell'Appendice 1 “Criteri Localizzativi” e del punto 15.6.3 della Relazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (approvato con D.G.R. 23 maggio 2022 - n. XI/6408) e della DGR 2 ottobre 2017 – n. X/7144 e del relativo allegato. 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”*, la ricorrente lamenta che la disciplina del fattore di pressione non si applica alle modifiche degli impianti progettati in elevazione sull'abbancato esistente, senza aumenti perimetrali. Secondo la ricorrente, in base all'art. 9 c. 4 delle NTA del nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), approvato con D.G.R. n. 6408/2022, le istanze di modifiche e varianti, incluse quelle di ampliamento volumetrico, vanno assoggettate ai criteri localizzativi solo se rientrano nella definizione di modifica degli impianti esistenti, di cui al paragrafo 1.5. dell'appendice 1, il quale a sua volta fa riferimento alle modifiche che comportano consumo di suolo, inteso come *“aumento del perimetro dell'area autorizzata”*. Le disposizioni del nuovo PRGR sarebbero innovative, a carattere speciale, e dunque prevalenti, in quanto successive, rispetto a quelle contenute nel piano approvato con la D.G.R. n. 7144/2017.

15.1.- Il motivo è infondato.

15.1.- Giova innanzitutto evidenziare che la D.G.R. 23 maggio 2022 - n. XI/6408, nel disporre l'aggiornamento del precedente piano regionale approvato con la DGR n. 7144/2017, non ha innovato la disciplina del Fattore di Pressione.

15.2.- Il paragrafo 1.6.3 dell'Appendice 1 alle NTA del PRGR e, con identica previsione, il paragrafo 15.6.3. della Relazione al Piano, nel regolamentare i criteri localizzativi escludenti valevoli *“per le sole discariche (operazioni: D1, D5) e per la modifica degli impianti a discarica esistenti”*, hanno infatti espressamente disposto che *“continua ad applicarsi il fattore di pressione approvato con d.g.r. n. 7144 del 2 ottobre 2017”*.

15.3.- Le disposizioni indicate operano pertanto un rinvio all'intera disciplina del Fattore di Pressione tratteggiata dalla predetta delibera di Giunta regionale n. 7144/2017, la quale riferisce le modifiche degli impianti anche a quelle che determinano aumenti volumetrici, a prescindere dal fatto che le stesse comportino nuovo consumo di suolo (cfr. par. 14.6.3. delle NTA, secondo cui *“non potranno essere autorizzati nuovi impianti di discarica o modifiche degli impianti esistenti che comportino un aumento della volumetria”*).

15.4.- Con riferimento ai criteri escludenti e alla nozione di *“modifica degli impianti esistenti”* posta dalla d.g.r. 7144/2017, peraltro, la Sezione ha già avuto modo di affermare il carattere di specialità della disciplina del Fattore di Pressione, che è come tale sottratto all'applicazione della definizione di *“modifica di impianto esistente”* valevole per la generalità dei restanti criteri localizzativi (cfr. sentenza n. 240/2023, par. 3.1.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 10 febbraio 2020, n. 281).

La D.G.R. n. X/7144 del 2 ottobre 2017, alla quale, come detto, il nuovo Piano fa rinvio, ha infatti precisato che *“come nella versione transitoria stabilita nel PRGR, lo specifico criterio localizzativo del fattore di pressione si applica alle modifiche di discariche esistenti così come definite in modo specifico, diversamente dalla definizione generale di “modifica” presente per tutti gli altri criteri localizzativi”*.

15.5.- La natura speciale della disposizione relativa al fattore di pressione (par. 1.6.3 dell'appendice alle NTA del Piano), rispetto alle previsioni che disciplinano in generale i criteri localizzativi, è coerente con la *ratio* dell'istituto, il quale tende a mantenere invariato il rapporto tra volumi destinati a discarica e la densità del territorio di riferimento, nell'ottica di prevenire o ridurre la saturazione, e ad impedire che la volumetria dei rifiuti gestiti da un impianto autorizzato, indipendentemente dalla superficie occupata, superi il valore soglia di tollerabilità, ossia quello individuato come criterio massimo in base al fattore di pressione. È evidente pertanto che detto criterio debba e possa essere applicato a prescindere dal consumo di ulteriore suolo (Cons. Stato, IV, 18 settembre 2024 n. 8145).

15.6.- In questa prospettiva, pertanto, la disposizione di cui all'art. 9 co. 4 delle NTA del PRGR, laddove prevede che *“Istanze di modifiche e varianti saranno assoggettate ai criteri localizzativi solo quando rientranti nella definizione di “modifica degli impianti esistenti” di cui all'Appendice I”*, a sua volta riferita alle modifiche che non determinano consumo di suolo, non assume portata innovativa rispetto alla disciplina localizzativa del Fattore di Pressione: quest'ultima, come detto, continua ad essere regolata dalle disposizioni, a carattere speciale, previste dalla D.G.R. n. 7144/2017, in virtù del richiamo contenuto nei paragrafi 1.6.3 dell'Appendice 1 alle NTA del PRGR e 15.6.3. della Relazione al Piano.

15.7.- La definizione di *“modifica”* di cui al par. 1.5. dell'Appendice 1 alle NTA, intesa quale aumento perimetrale dell'area, continua ad esplicare, invero, i suoi effetti sui restanti criteri ubicativi, per i quali ha senso una limitazione della loro portata prescrittiva in relazione alle modifiche non comportanti consumo di suolo, derivando le esigenze localizzative sottese ai criteri medesimi dalla necessità di tutelare determinate aree, attigue o prossime ad una discarica, da un aumento dell'estensione della medesima. Viceversa, tale limitazione non si spiega rispetto al *Fattore di pressione*, atteso che, i beni da salvaguardare (il bene-salute e il bene-ambiente),

attraverso l'individuazione di un quantitativo massimo di rifiuti da collocare in un determinato ambito territoriale, verrebbero ugualmente lesi sia dalla creazione *ex novo* di una discarica che dall'autorizzazione all'aumento dei rifiuti conferibili in una discarica già autorizzata (cfr. T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. III, 10.2.2020, n. 280).

15.8.- La censura va pertanto respinta.

16.- Con il terzo motivo di gravame rubricato *“A.III) Violazione e falsa applicazione della DGR 2 ottobre 2017 – n. X/7144, del punto 1.6.3 dell'Appendice I “Criteri Localizzativi” e del punto 15.6.3 della Relazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (approvato con D.G.R. 23 maggio 2022 - n. XI/6408) Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per travisamento, per erroneità dei presupposti, per difetto di istruttoria, per sviamento di potere, per contraddittorietà, per illogicità, irragionevolezza ingiustizia manifeste e per difetto di motivazione”*, la ricorrente sostiene che il Fattore di Pressione introdurrebbe una presunzione relativa, secondo cui il superamento del valore soglia non costituirebbe ragione automaticamente preclusiva all'intervento ampliativo, dovendo essere garantita la possibilità di fornire la prova della compatibilità ambientale del progetto, anche tramite una valutazione sito specifica. Ove interpretato come introduttivo di una presunzione assoluta, il Fattore di Pressione sarebbe irragionevole, illogico e sproporzionato, ponendosi in contrasto con la normativa nazionale di cui all'all. 1 del d. lgs. n. 36/2003, laddove questo introduce quale criterio preferenziale di localizzazione delle discariche *“le aree degradate da risanare e/o da ripristinare sotto il profilo paesaggistico”*.

16.1.- Il motivo è infondato.

16.2.- Come anticipato al punto 12 della presente decisione, il criterio localizzativo del Fattore di Pressione è stato introdotto nel Programma regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) approvato con DGR n. 1990/2014 - poi confermato dagli atti di pianificazione successivi- quale parametro avente l'obiettivo di evitare l'eccessiva concentrazione di discariche in un determinato territorio, al fine di contenerne gli

impatti sull'ambiente e nell'ottica di tutela della salute pubblica. Esso, come detto, individua una soglia limite che sta ad indicare la completa saturazione del territorio considerato, e che rappresenta il livello massimo entro il quale è accettabile l'accumulo di rifiuti in un dato ambito territoriale.

16.3.- Il criterio in parola persegue inoltre la funzione di tutelare la popolazione insediata in territori già deteriorati: tra le ragioni che hanno determinato la previsione del Fattore di Pressione vi è, infatti, il rilievo che le concentrazioni riscontrate di questi impianti andavano a gravare su contesti territoriali, limitati, già compromessi per altri motivi dal punto di vista ambientale, come le cave di sabbia e ghiaia (cfr. TAR Lombardia, Milano, IV, 5 luglio 2023 n. 2567).

16.4.- Alla luce della *ratio* del parametro in disamina, pertanto, il Collegio è dell'avviso che il Fattore di Pressione costituisca un criterio tassativo, il cui superamento non consente di autorizzare né l'insediamento di un nuovo impianto né l'ampliamento di uno già esistente.

16.5.- La previsione, interpretata come automaticamente preclusiva di nuovi insediamenti o di incremento delle preesistenti volumetrie, non risulta *ex se* irragionevole o sproporzionata, se si considera che la prescrizione in parola muove dalla riscontrata presenza di un rapporto abnorme tra area e discariche ivi esistenti, con correlativo pericolo per la salute pubblica (arg. da T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 10.2.2020, n. 281).

16.6.- Alla medesima conclusione deve pervenirsi ove si guardi il fenomeno dello smaltimento in discarica nella prospettiva unionale: la normativa sovranazionale infatti, guarda con sfavore a questa tipologia di impianti, in quanto relativa ad una modalità di smaltimento che, tra tutti, è quello meno rispettoso dell'ambiente (cfr. Cons. Stato, IV, 18 settembre 2024 n. 8145).

16.7.- Né è ravvisabile il contrasto della previsione in argomento con i criteri localizzativi individuati dal d.lgs. 36/2003, laddove questi tendono a favorire

l'ubicazione di discariche in aree degradate: trattasi infatti di un criterio "preferenziale" e non obbligato, che non può spingersi fino a consentire una concentrazione spropositata di discariche in un circoscritto ambito territoriale, sebbene già compromesso dal punto di vista ambientale, e che verrebbe ulteriormente pregiudicato ove venissero autorizzati ulteriori insediamenti o l'implementazione di quelli esistenti.

16.8.- La censura pertanto va respinta.

17.- Con il quarto motivo rubricato "*A.IV) Violazione dell'articolo 27-bis del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'articolo 1.1 dell'Appendice 1 del PRGR. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, per difetto di istruttoria, per omessa valutazione dei presupposti, per travisamento e per difetto di motivazione. Incompetenza.*", Ecoethernit lamenta l'illegittimità del provvedimento di archiviazione nella parte in cui la Regione ha omesso di disporre la sospensione del procedimento, onde consentire al Presidente della Provincia e alla Giunta Regionale di pronunciarsi in relazione alla deroga dei criteri localizzativi ai sensi dell'articolo 1.1 dell'Appendice 1 del PRGR. Nello specifico, la ricorrente sostiene che (i) l'art. 27 bis del d.lgs. 152/06, ancorchè imperniato su precise scansioni procedurali, non impedisce sospensioni del procedimento ove provenienti dalla stessa parte proponente, nel cui interesse è stabilito il rispetto dei tempi del procedimento; (ii) nel provvedere senza attendere il pronunciamento della Provincia e senza provvedere sulla sospensione, la Regione si sarebbe appropriata di competenze proprie di quest'ultima, la quale avrebbe comunque dovuto pronunciarsi sull'istanza di deroga.

17.1.- La censura è infondata.

17.2.- Il gravato provvedimento ha denegato la sospensione del procedimento richiesta dalla ricorrente sulla base della seguente motivazione "*relativamente alla procedura ai sensi dell'art. 1.1 dell'Appendice 1 'Criteri Localizzativi' del P.R.G.R., si evidenzia come quest'ultimo ponga in capo alla Provincia le valutazioni in ordine alla*

sussistenza di quelle 'particolari criticità territoriali legate a gestioni di specifici flussi di rifiuti' che permetterebbero una eventuale richiesta di deroga ai criteri localizzativi, non introducendo, al contrario di quanto proposto dal Proponente, un procedimento attivabile su istanza del privato, per il quale è prevista l'adozione di atto dovuto o, comunque, obbligatorio per legge" precisando altresì che "per quanto attiene alla richiesta di sospensione del procedimento finalizzato al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale si evidenzia come l'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 di cui si richiama il carattere 'perentorio' dei termini istruttori ivi definiti - non preveda tale fattispecie procedurale come causa di sospensione".

17.3.- La decisione regionale di non accordare la sospensione del procedimento di PAUR costituisce corretta e logica applicazione del par. 1.1. dell'Appendice 1 del PRGR, in base al quale *"In caso di particolari criticità territoriali legate a gestioni di specifici flussi di rifiuti, per evitare il verificarsi di emergenze gestionali, il Presidente della Provincia o della Città Metropolitana può chiedere, in via eccezionale e con istanza motivata, a Regione Lombardia la deroga ai criteri escludenti di localizzazione relativi a modifiche di impianti esistenti o a nuovi impianti di recupero/smaltimento rifiuti. La Giunta regionale, verificata la richiesta, a valle di specifica istruttoria e nel rispetto del principio della concorrenza e trasparenza, può concedere con Delibera tale deroga ai criteri escludenti nei limiti del rispetto della normativa sovraordinata, prevedendo eventuali prescrizioni ed indicazioni"*.

17.4.- Risulta chiaro dal tenore della disposizione riportata che l'attivazione del subprocedimento di deroga ai criteri localizzativi escludenti, demandato alla Giunta Regionale, è subordinata all'iniziativa del Presidente della Provincia, al quale solo compete in prima battuta il vaglio delle motivate ed eccezionali ragioni giustificative della deroga, sicchè tale iniziativa non è surrogabile da una richiesta proveniente dal privato.

17.4.- Emerge dalla documentazione processuale, inoltre, che la Provincia si è espressamente determinata, in senso negativo, sulla richiesta di deroga (cfr. nota provinciale del 7.3.2023), dal che consegue l'inconsistenza del rilievo contenuto nel ricorso secondo cui la Regione si sarebbe appropriata delle competenze provinciali.

17.5.- Va infine precisato sul punto che, contrariamente alle argomentazioni spese dalla ricorrente, la sospensione del procedimento non trova copertura normativa nell'art. 27 *bis* del d.lgs. 152/2006, in quanto tale disposizione, nel prevedere che tutti i termini procedurali hanno natura perentoria (comma 8), è improntata ad una logica acceleratoria che il legislatore ha sottratto alla disponibilità della parte privata: invero, l'assunto trova conferma nella previsione del comma 5 che consente la sospensione del procedimento su istanza di parte e per una sola volta unicamente "per la presentazione della documentazione integrativa" e per un periodo non superiore a centottanta giorni.

17.6.- Ne deriva l'infondatezza della censura che va pertanto rigettata.

18.- Passando ad esaminare le censure relative all'illegittimità derivata del provvedimento avverso, occorre preliminarmente scrutinare l'eccezione pregiudiziale di irricevibilità sollevata dalla Provincia di Brescia, secondo cui la ricorrente avrebbe dovuto impugnare tempestivamente, nel termine decorrente dalla data di relativa pubblicazione, la delibera D.G.R. 23 maggio 2022 - n. XI/6408, di approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti, in quanto atto direttamente lesivo.

18.1.- L'eccezione è infondata, posto che l'effetto lesivo per la ricorrente, al quale è correlato l'interesse all'impugnazione, si è concretizzato solo nel momento dell'adozione del provvedimento di diniego. Si richiamano al riguardo le considerazioni svolte dalla Sezione nella sentenza n. 240/2023 secondo cui "*I provvedimenti de quibus rappresentano, infatti, atti generali di pianificazione e programmazione ove, come noto, l'individuazione del dies a quo per impugnare*

dipende dalla loro natura sostanziale e poiché nel caso di specie esse non sono immediatamente lesivi degli interessi della ricorrente, in quanto rileveranno solo in caso di futuro ampliamento dell'impianto, l'eccezione è infondata e deve essere respinta".

19.- Parimenti infondata è l'eccezione di violazione del *bis in idem*, con la quale la Provincia di Brescia ha sostenuto che la ricorrente avrebbe consumato il proprio potere di impugnazione, per aver proposto in precedenza dinanzi a questo Tribunale il ricorso RG 1231/17 avverso la D.G.R. n. X/7144/2017.

19.1.- Rileva il Collegio che detto giudizio si è concluso con sentenza n. 927/2021, con la quale questo Tribunale ha dichiarato l'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse ai sensi dell'art. 35 co. 1 lett. c) c.p.a.: poiché si tratta di una pronuncia in rito che definisce il giudizio in via solo processuale, senza dare luogo alla formazione della cosa giudicata in senso sostanziale, la stessa non impedisce la proposizione delle medesime questioni in un successivo e diverso giudizio (cfr. Cons. Stato, n.1149/2018; Cass. n. 15383 del 2014, Cass. n. 7303 del 2012, Cass., sez. III, 16 dicembre 2014, n. 26377).

20.- Tanto precisato in ordine alle questioni preliminari, con il motivo rubricato "*B.I) Violazione degli articoli 182 e 195, 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*", l'odierna ricorrente lamenta l'incompetenza della Giunta regionale nell'istituire e disciplinare il fattore di pressione, posto che la competenza regionale di dettare i criteri localizzativi escludenti, sancita dall'articolo 196, comma 1, lett. n) del d.lgs. 152/2006, riguarderebbe esclusivamente gli "impianti di smaltimento" e non le discariche, le quali si caratterizzerebbero, invece, come una mera "attività di abbancamento al suolo", conclusione desumibile dalla definizione di discarica dettata dall'art. 2 c. 1 lett. g) del d.lgs. n. 36/2003.

21.- Con il motivo B.II. rubricato “*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. Violazione dell’Allegato 1 D.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 e del D.lgs. 3 settembre 2020, n. 121. Difetto di attribuzione di potestà ed incompetenza. Eccesso di potere per difetto dei presupposti*”, la ricorrente sostiene che, 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, quale criterio localizzativo escludente sussumibile tra quelli di cui alla lett. n) della norma richiamata, avrebbe dovuto essere approvato solo a seguito della preventiva determinazione, da parte dello Stato, dei criteri generali previsti dal precedente articolo 195, comma 1, lett. p) in quanto la materia *de qua* appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A conferma di quanto precede la ricorrente invoca, inoltre, il comma 5 *bis* dell’art. 195, introdotto dal d. lgs n. 116/2020, secondo cui, in assenza di preventive indicazioni statali, le regioni potrebbero determinarsi in due sole ipotesi, individuate dalle lett. a) e g) del comma 2 dell’art. 195, e non anche nel caso di cui alla lett. p) del primo comma secondo cui spetta allo Stato “*p) l’indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti*”.

22.- La censura viene ulteriormente sviluppata nel motivo B.III., rubricato “*Violazione degli articoli 195, 196 e 199 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. 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*”, a mezzo del quale la ricorrente lamenta, in sintesi, il contrasto del Fattore di pressione con i criteri indicati dall’all. 1 del d.lgs. 36/2003, come rimodulato dal d.lgs. 121/2020, e con il Piano nazionale di gestione dei rifiuti approvato nel mese di giugno 2022.

Ecoethernit sostiene che il predetto Allegato 1 dello stesso decreto, come rimodulato con il d.lgs. 121/2020, esprimerebbe l'esigenza di collocare gli impianti di trattamento dei rifiuti in aree già compromesse, individuate come ubicazione ideale dell'attività di discarica. 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: 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.

23.- Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente per la loro stretta interconnessione, sono infondate.

24.- Come già stabilito dalla Sezione nella sentenza n. 240/2023, con condivisibili argomentazioni, impianti di smaltimento e discariche non sono concetti distinti sul piano normativo, posto che *“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 sistematizzazione 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»)».

24.1.- In sostanza, la discarica altro non è che una modalità di smaltimento, da effettuarsi al pari delle altre, presso un impianto, sicchè non può essere condivisa l'interpretazione offerta dalla ricorrente delle disposizioni in disamina, posto che la stessa dequalifica le discariche a meri siti di deposito dei rifiuti, obliterando quella che è una vera e propria attività di gestione del rifiuto in un impianto di smaltimento.

24.2.- In quest'ottica, stante l'assenza di una differenziazione normativa tra discariche e impianti di smaltimento, il potere regionale di adottare le impugnate delibere trova la sua fonte di legittimazione nella disposizione di cui all'art. 196, comma 1, lett. n), secondo cui 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)”*.

25.- Al riguardo, va evidenziato che la questione relativa ai limiti dell'intervento regionale nella materia *de qua* è stata già affrontata da questa Sezione (sentenza n. 240/2023) e dal Consiglio di Stato (sentenza n. 5340/2016), le cui affermazioni sono condivise dal Collegio e che possono essere così sintetizzate:

- 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);

- la prescrizione generale di cui al citato art. 195 comma 1 lett. p) del decreto Legislativo 3.4.2006, n.152 che demanda allo Stato “*l’indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti*” non ha trovato attuazione, in quanto non è stato adottato dallo Stato alcun atto generale che preveda l’indicazione di tali criteri;

- riscontrata una tale condizione di vuoto normativo, la Regione ha emanato la contestata disposizione in punto di “fattore di pressione”;

- essa non introduce certo una “soglia inferiore di tutela” ma, semmai, persegue “livelli di tutela più elevati”;

- la prescrizione si lega ad una materia a competenza concorrente, vale a dire quella della tutela della salute ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione (Corte Costituzionale decisione n. 248 del 24 luglio 2009 considerando n. 2.1.);

- è logico che debba sussistere una “soglia-limite” al di sopra della quale non è consentita l’ulteriore adibizione di aree a discarica con completa saturazione del territorio: la circostanza che nel vuoto regolamentare detta soglia sia stata individuata dalla Regione non appare affatto collidere con il principio localizzativo generale di cui all’Allegato 1 del d.lgs. 36/2003.

25.1.- Alla luce di quanto sopra, deve ribadirsi la legittimità della previsione regionale del censurato Fattore di Pressione, quale criterio localizzativo avente la funzione di apprestare forme di tutela dell’ambiente più stringenti rispetto a quelle stabilite sul piano nazionale, sia perché esso coinvolge anche la materia concorrente della tutela della salute sia perché il legislatore statale non ha ancora dato attuazione all’art. 195 comma 1 lett. p) d.lgs. 152/06, sicché la disciplina regionale censurata è legittimata a prevedere un livello di tutela più elevato rispetto a quello nazionale.

26.- Reputa il Collegio che le conclusioni appena riportate siano tuttora attuali e non siano né contraddette né superate dal comma 5 *bis* dell'art. 195 del d.lgs. n. 152/2006, aggiunto dal d.lgs. n. 116/2020.

26.1.- Tale disposizione prevede che *“Nelle more dell'esercizio da parte dello Stato delle competenze di cui al comma 2, lettere a) e g), le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono disciplinare comunque tali aspetti, con l'obbligo di adeguamento alle sopravvenute norme nazionali entro 6 mesi”*.

26.2.- Ad avviso della deducente, l'effetto prodotto dalla norma sarebbe quello di consentire alla Regione di determinarsi, in attesa della regolamentazione statale, unicamente in relazione alle ipotesi di cui alle lett. a) e g) del secondo comma, inibendo l'esercizio della potestà regionale per tutte le altre ipotesi contemplate dall'art. 195, ivi incluse quelle disciplinate dal primo comma. In altri termini, secondo la ricorrente, la nuova norma avrebbe *“specificatamente chiarito in relazione a quali aspetti, a fronte di un c.d. “vuoto normativo” da parte dello Stato (per utilizzare l'espressione del Consiglio di Stato), le Regione possano esercitare le proprie competenze. E tali aspetti sono solo quelli individuati nelle lettere a) e g) del comma 2 dell'articolo 195. Per gli altri aspetti (tutti quelli del comma 1 e i restanti del comma 2), alle Regioni è precluso ogni intervento”* (cfr. memoria di replica, p. 6).

26.3.- La prospettazione della ricorrente non è condivisibile, in quanto non coerente né con l'interpretazione letterale del comma 5 bis, riferito espressamente al solo comma secondo dell'art. 195, né con la lettura complessiva e sistematica della norma. L'art. 195 del d.lgs. 152/2006, nell'elencare gli ambiti di intervento demandati alla competenza statale, distingue, in base ad un criterio di omogeneità, due classi di ipotesi, collocate rispettivamente in due distinti commi: quelle del comma 1, ricomprendono per lo più previsioni di indirizzo, individuazione di obiettivi e di criteri generali, mentre quelle elencate al comma 2 si riferiscono a previsioni a prevalente carattere tecnico.

I due gruppi di ipotesi sono pertanto tenuti distinti dalla norma in disamina, e tale distinzione trova ulteriore conferma nei successivi commi 3 e 4 i quali prevedono:

- il comma 3 che “<<le funzioni di cui al comma 1>> sono esercitate ai sensi della legge 23 agosto 1988 n. 400, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”;
- il comma 4 che “<<le norme regolamentari e tecniche di cui al comma 2>> sono adottate, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988 n. 400, con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, nonché, quando le predette norme riguardino i rifiuti agricoli ed il trasporto dei rifiuti, di concerto, rispettivamente, con i Ministri delle politiche agricole e forestali e delle infrastrutture e dei trasporti”.

I suddetti commi 3 e 4, dunque, distinguono nettamente, da un lato, l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 (comma 3) e, dall'altro, l'adozione delle norme regolamentari e tecniche di cui al comma 2 (comma 4), disciplinando differentemente, per ciascuna di esse, il relativo procedimento regolamentare di attuazione.

La struttura dell'articolo 195 e la differente collocazione topografica dei due gruppi di “competenze” (comma 1 e comma 2) depongono nel senso che la previsione del comma 5 bis sottrae all'ambito della potestà regionale, e sino all'intervento statale, unicamente le ipotesi del secondo comma, diverse da quelle di cui alle lettere a) e g), senza in alcun modo incidere su quelle elencate nel primo comma.

Il sistema delle competenze di cui alla lett. p) del primo comma, inerente appunto ai criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee per la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, non risulta pertanto inciso dal comma 5 bis

dell'art. 195 d.lgs. 152/2006, il quale non ha affatto colmato la preesistente situazione di “vuoto normativo”.

Considerato, quindi, che tale disposizione non ha portata innovativa rispetto al quadro normativo nell'ambito del quale si è pronunciato il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5430/2016, restano ferme le considerazioni ivi espresse, condivise dal Collegio, circa la legittima attribuzione alle Regione del potere di prevedere il contestato Fattore di Pressione.

27.- In ogni caso, appare dirimente osservare che la disposizione di cui al ripetuto comma 5 bis dell'art. 195 non preclude alle Regioni di intervenire in materie di competenza concorrente, quale è quella afferente alla tutela della salute *ex art. 117*, comma 3, Cost. (alla quale va ricondotta la disciplina del Fattore di Pressione), né inibisce alla potestà regionale di prevedere livelli più elevati di tutela ambientale.

28.- In questo contesto, il limite per le regioni nella definizione dei criteri localizzativi degli impianti di smaltimento resta quello delineato dalla disciplina statale vigente, tra cui il d.lgs. 36/2003 ed il suo allegato 1, come rimodulato dal d.lgs. 121/2020.

29.- Proprio rispetto all'indicata normativa statale, la ricorrente lamenta il contrasto del criterio del Fattore di Pressione con le indicazioni ubicative provenienti dal citato allegato 1, il quale esprimerebbe un *favor* per l'ampliamento delle discariche esistenti, da collocarsi preferibilmente in “*aree degradate*”. Oltretutto, nessuno dei criteri localizzativi “escludenti” riportati nel citato allegato 1, prenderebbe in considerazione la compresenza di discariche e l'entità, in termini quantitativi, delle medesime e dei materiali ivi smaltiti.

29.1.- L'argomento è infondato, non essendo ravvisabile un contrasto tra il Fattore di Pressione ed i criteri localizzativi di cui all'allegato 1 del d.lgs. 36/2023.

29.2.- Al riguardo, pur riconoscendosi che il predetto Allegato 1 elenca una serie di prescrizioni ostative relative all'ubicazione delle discariche, tali prescrizioni formano nel loro complesso un livello di tutela minimo, che non esclude né limita la potestà

della Regione di definire criteri più rigorosi e adeguati agli interessi di protezione ambientale, anche nella prospettiva della tutela della salute (cfr. in questo senso T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 6.11.2023, n. 2567; Cons Stato n. 5340/2016, punto 4.6, lett. b).

29.3.- Tale è proprio l'obiettivo perseguito dal Fattore di Pressione, come detto finalizzato ad evitare un'eccessiva concentrazione di discariche su un dato territorio attraverso l'individuazione di una "soglia-limite", al di sopra della quale l'ampliamento di siffatti impianti non è ulteriormente consentito.

29.4.- Oltretutto, il parametro di localizzazione individuato dal Fattore di pressione non può dirsi irragionevole o sproporzionato né rispetto allo scopo perseguito né rispetto ad altri interessi concorrenti, laddove si consideri che, soprattutto in relazione allo smaltimento di rifiuti pericolosi come quelli gestiti dalla ricorrente, poiché *"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)* (TAR Lombardia, Milano, n. 2567/2023).

29.5.- D'altra parte, la stessa normativa unionale della quale, come ricorda la stessa ricorrente, il d.lgs. 36/2003 costituisce attuazione, guarda con particolare sfavore a questa tipologia di impianti, essendo lo smaltimento dei rifiuti in discarica un rimedio estremo, da autorizzarsi con cautela, in quanto considerato tra tutti quello meno rispettoso dell'ambiente a livello sovranazionale ai sensi della Direttiva UE 2018/850/UE e del d. lgs. 121 del 2020 (cfr. Cons. Stato, IV, 18 settembre 2024 n. 8145).

29.6.- La disciplina del Fattore di pressione, siccome ispirata dall'esigenza di contenere gli impatti ambientali e sulla salute derivanti dall'eccessiva concentrazione di discariche, risulta in linea con le finalità dell'invocato d.lgs. 121/2020 il quale, infatti, indica all'art. 1, tra i propri obiettivi quelli di assicurare *“una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare di quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare”* nonché di *“prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'aria, sul patrimonio agroalimentare, culturale e il paesaggio, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica”*.

29.7.- Né, ancora, può dirsi che il Fattore di Pressione contrasti con l'asserita finalità di 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.).

30.- Per le medesime ragioni appena illustrate, deve ritenersi parimenti infondata l'ulteriore censura, contrassegnata al punto B.III.IV del ricorso, con la quale si evidenzia il contrasto del Fattore di Pressione con il Piano nazionale di gestione dei rifiuti, approvato nel giugno 2022, il quale esprimerebbe un *favor* per l'ampliamento e la concentrazione degli impianti esistenti.

30.1.- Ad ogni modo, lo stesso PNGR, nel fare comunque salve le competenze regionali di elaborazione e attuazione della pianificazione di cui all'art. 199 d.lgs. 152/2006, non esclude che l'implementazione impiantistica debba arrestarsi allorché

venga superato un limite di concentrazione intollerabile nell'ottica della tutela della salute.

31.- Con l'ultimo motivo rubricato "*B.IV) Violazione degli articoli 4, 5 e seguenti del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 in materia di valutazione di impatto ambientale. Eccesso di potere per contraddittorietà, per illogicità manifesta, per sviamento e per difetto di motivazione*", la ricorrente contesta la ragionevolezza delle disposizioni impugnate perché le esigenze di tutela ambientale ad esse sottese sarebbero meglio tutelate mediante l'istituto della VIA, attraverso una valutazione specifica del sito.

31.1.- La censura è infondata.

31.2.- Si richiama quanto argomentato al par. 16 della presente decisione, cui può aggiungersi che la disciplina localizzativa del fattore di pressione e la Valutazione di impatto ambientale sono istituti tra loro non sovrapponibili, in quanto il primo opera, per così dire "a monte", quale parametro a valenza pianificatoria, mentre il secondo interviene "a valle" dell'intervento di pianificazione, consentendo la valutazione di impatto ambientale di un singolo progetto e solo dopo la positiva verifica del rispetto dei criteri localizzativi.

32.- In conclusione il ricorso è infondato e va respinto.

33.- Stante la complessità delle questioni controverse, le spese di lite possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Francesca Siccardi, Referendario

Beatrice Rizzo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Beatrice Rizzo

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO