

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N. 6574/06 REG.DEC.

N. 6149 6488 REG. RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale Quinta Sezione ANNO 2006  
ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

sui ricorsi in appello

n. 6149/06 proposto dalla società Systema Ambiente a r.l. quale incorporante di Transeco s.r.l., in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giustino Ciampoli, dall'avv. Paolo Vaiano e dall'avv. prof. Diego Vaiano, nello studio degli ultimi è elettivamente domiciliata in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3;

**CONTRO**

Comune di Inzago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Borasi e Luigi Manzi ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, in Roma, via Federico Confalonieri, n. 5;

**e nei confronti di**

Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale rappresentato e difeso dall'avv. Viviana Fidani dell'Avvocatura Regionale e dall'avv. prof. Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Roma, Largo Messico n. 7;

Provincia di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, della Giunta provinciale, rappresentato e difeso dall'avv. Luciano Fiori

e dall'avv. Ettore Martinelli, con domicilio eletto in via della Vite n. 7 presso l'avv. Piero D'Amelio;  
n. 6488/2006, proposto dalla Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Viviana Fidani dell'Avvocatura Regionale e dall'avv. prof. Federico Tedeschini con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Roma, Largo Messico n. 7;

### CONTRO

Comune di Inzago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Borasi e Luigi Manzi ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, in Roma, via Federico Confalonieri, n. 5;

### **e nei confronti di**

Systema Ambiente S.r.l. quale incorporante di Transeco s.r.l., in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giustino Ciampoli, dall'avv. Paolo Vaiano e dall'avv. prof. Diego Vaiano, nello studio degli ultimi è elettivamente domiciliata in Roma Lungotevere Marzio, n. 3;

Provincia di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, della Giunta provinciale rappresentato e difeso dall'avv. Luciano Fiori e dall'avv. Ettore Martinelli, con domicilio eletto in via della Vite n. 7 presso l'avv. Piero D'Amelio;

### **per la riforma**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia - Milano - Sezione II del 5 maggio 2006, n. 1141, di annullamento del decreto del Direttore generale dei Servizi di pubblica utilità della Regione Lombardia n. 5883 del 20.4.2005, avente ad oggetto “Ditta Transeco s.r.l. con sede legale in Inzago via Secco D'Aragona n. 28 - approvazione del progetto ed autorizzazione alla realizzazione di un impianto in Inzago, Loc. Cascina Redenta ed all'esercizio delle inerenti operazioni di smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi e di tutti gli atti presupposti, consequenziali e comunque connessi ed in particolare dell'istanza Transeco s.r.l. del 14 gennaio 2003; di tutti i verbali di conferenza dei servizi; dello studio d'impatto ambientale del decreto VIA; di tutti i pareri favorevoli espressi in conferenza dei Servizi; nonché (motivi aggiunti) del decreto del Direttore generale dei Servizi di pubblica utilità della Regione Lombardia n. 9724 del 24.6.2005, con oggetto “Rettifica del D.D.G. n. VII/5883 del 20.04.05”.

visti i ricorso ed i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione nei rispettivi giudizi del Comune di Inzago, di Systema Ambiente S.r.l., della Provincia di Milano e della Regione Lombardia;

Visti gli atti tutti di causa;

Udito alla camera di consiglio del 12 settembre 2006, il relatore, consigliere Cesare Lamberti, ed uditi, inoltre gli avvocati

Ciampoli, Tedeschini, Borasi l'avv. Masini su delega dell'avv. Fiori e Di Mattia su delega della'avv. Manzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

1) Con Decreto n. 5883 del 20 aprile 2005, il Direttore Generale Servizi di Pubblica Utilità della Regione approvava il progetto presentato dalla Transeco s.r.l. per la realizzazione di un impianto di smaltimento rifiuti speciali non pericolosi, autorizzando la stessa all'esercizio delle inerenti operazioni di smaltimento in Inzago, Località Cascina Redenta. Avverso il decreto il Comune di Inzago si è gravato al Tribunale amministrativo regionale della Lombardia.

1.1) Con Decreto del Direttore Generale dei Servizi di Pubblica Utilità n. 9724 del 24 giugno 2005, successivo al ricorso introduttivo del giudizio, la Regione Lombardia ha rettificato il precedente Decreto del Direttore Generale n. 5883 del 2005, riconfermandone le statuizioni, preso atto che - nella Conferenza dei Servizi del 16/12/04 - era stata richiesta la formalizzazione di un protocollo tra Provincia di Milano, ARPA, Comune di Inzago e Ditta sulle modalità di controllo dell'impianto e che sono state date indicazioni sulle possibilità di utilizzo del materiale estratto nell'approntamento del bacino di discarica. Avverso il decreto sono stati proposti motivi aggiunti.

1.2) Questi i motivi del ricorso introduttivo: 1) incompetenza e violazione dell'art. 27 del D.Lgs. n. 22/1997 e dell'art. 12 della

L.R. n. 14/1998. Il decreto n. 5883 del 20 aprile 2005 è stato adottato dal Dirigente Generale dei servizi di pubblica utilità della Regione Lombardia in luogo della Giunta Regionale e della Provincia. 2) Violazione della delibera consiliare n. 4/1985 e delle convenzioni 11.5.1985 e 14.2.2000 nonché della D.G.R. n. III/53253. L'aumento dell'attività di cava impedisce la restituzione dell'aera ad uso agricolo. 3) Violazione del D.Lgs. n. 22/1997 e della L.R. n. 14/1998. La discarica è localizzata accanto a un'altra discarica in area già interessata da attività di cava e ancora soggetta al recupero ambientale. 4) Contraddittorietà della motivazione e sviamento dalla causa tipica. Diversamente dai chiarimenti richiesti dagli enti interessati, la Regione afferma che l'utilizzo dell'aera come discarica rappresenta modalità di recupero ambientale dell'area cavata. 5) Violazione degli artt. 38 e 39 L.R. n. 18/1998 e della D.G.R. n. 19269 del 5 novembre 2004 nonché incompetenza funzionale del direttore generale. Le caratteristiche dell'intervento su di un'area parzialmente cavata importano l'applicazione della legge regionale n. 14/1998 e l'intervento della provincia competente per il Piano Cave. 6) Violazione degli artt. 38, 39, 12 e 4 L.R. n. 18/1998 difetto d'istruttoria. L'U.O. Gestione Rifiuti non ha compiuto istruttoria alcuna sull'attività di cava. 7) Violazione dell'art. 38, L.R. n. 18/1998 e dei decreti applicativi. Il provvedimento è intrinsecamente contraddittorio sulle modalità di recupero ambientale. 8) Violazione del Piano

Cave e del Piano rifiuti.

1.3) Questi i motivi aggiunti: 1) Violazione del D.Lgs. n. 36/2003 e carenza di istruttoria. E' illegittimo il protocollo d'intesa fra il Comune, la Provincia, L'ARPA e la Ditta per il controllo dell'impianto. 1.2) Violazione degli artt. 35 e 38 L.R. n. 14/1998. L'utilizzo del materiale estratto nel bacino di discarica per opere di pubblica utilità viola le competenze della regione e della provincia. 1.3) Violazione della delibera n. 8/220. la discarica non è prevista nel programma regionale di gestione dei rifiuti.

2) In primo grado si sono costituite la Regione Lombardia e la società Transeco chiedendo il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti perché infondati nel merito. La Regione ha eccepito la tardività dei motivi aggiunti. Si è altresì costituita con intervento la Provincia di Milano chiedendo l'accoglimento del ricorso. La società Transeco ha altresì eccepito in memoria l'inammissibilità dell'intervento della Provincia di Milano.

3) Con la sentenza impugnata, il Tar della Lombardia ha rigettato l'eccezione d'irricevibilità dei motivi aggiunti che ha ritenuto tempestivi per inapplicabilità del termine dimidiato dell'art. 23-bis della legge n. 10341 e ha dichiarato inammissibile l'intervento ad adiuvandum della Provincia di Milano in quanto le censure dedotte avrebbero dovuto formare oggetto di autonomo ricorso da proporre nei termini decadenziali di cui all'art. 21, comma 1, della L. n. 1034/1971. Ha poi accolto il

ricorso limitatamente all'incompetenza del Direttore Generale dei servizi di pubblica utilità della Regione Lombardia che ha sottoscritto i decreti n. 5883 del 20 aprile 2005 e n. 9724 del 24 giugno 2005 di approvazione del progetto per la realizzazione da parte della società Transeco della discarica di seconda categoria tipo B per rifiuti speciali non pericolosi nel Comune di Inzago. 4) Appellano la decisione la s.r.l. Systema Ambiente (R.G. n. 6149/06) e la Regione Lombardia (R.G. n. 6488/06) chiedendo la riforma della sentenza nella parte in cui ha annullato per incompetenza i provvedimenti del Direttore Generale dei servizi di pubblica utilità della Regione Lombardia e ripropongono le stesse considerazioni svolte nei confronti del ricorso di primo grado (e dei motivi aggiunti) di cui chiedono il rigetto nel merito. Si sono costituiti nel primo giudizio la Regione Lombardia, rinviando al proprio appello autonomo, il Comune di Inzago e la Provincia di Milano. Si sono costituiti nel secondo giudizio il Comune di Inzago, la provincia di Milano e la società Systema ambiente, che ha chiesto la riunione del presente appello con il n. 6149/2005 da lei proposto. Con appello incidentale notificato alle controparti, il comune di Inzago ha chiesto il riesame dei motivi di ricorso non esaminati dalla sentenza e ne ha riproposto il contenuto sia pure con un ordine diverso dall'atto introduttivo del primo grado e dei motivi aggiunti. Tutte le parti hanno presentato memoria.

Nel corso dell'odierna Camera di Consiglio fissata per la

discussione delle domande cautelari è stato dato avviso alle parti che i ricorsi sarebbero stati introitati direttamente in decisione ai sensi degli artt. 21 e 26 della legge n. 1034 del 1971.

#### DIRITTO

1) La S.r.l. Systema Ambiente e la Regione Lombardia impugnano la sentenza in epigrafe che, in accoglimento del ricorso n. 2185/2005 del Comune di Inzago, ha dichiarato illegittimo, per incompetenza del Direttore generale dei Servizi di pubblica utilità della Regione Lombardia, il decreto n. 5883 del 20 aprile 2005 (rettificato con decreto n. 9724 del 24 giugno 2005) con il quale è stata autorizzata la realizzazione della discarica di seconda categoria "B" per rifiuti speciali non pericolosi nel territorio comunale ed approvato il relativo progetto, perché emanato, in luogo della Giunta regionale, dal Dirigente generale dei servizi di pubblica utilità della Regione Lombardia.

1.1) Ai sensi dall'art. 52 r.d. n. 642/1907, gli appelli n. 6149/06 della società Systema Ambiente a r.l. quale incorporante di Transeco s.r.l. e n. 6488/2006 della Regione Lombardia, vanno riuniti e decisi con una sentenza unica per evidenti ragioni di connessione oggettiva e in parte soggettiva (Cons. Stato, V, 17 gennaio 1994, n. 30).

1.2) Secondo la sentenza di primo grado, la competenza dell'art. 27 co. 5 del D.Lgs. n. 22/1997, ad approvare il progetto e autorizzare la realizzazione dell'impianto di smaltimento e di



recupero dei rifiuti, rimane attribuita alla Giunta regionale, in assenza dei regolamenti e degli atti generali di indirizzo nel rispetto dei quali l'art. 107, co. 3 lett. f) del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.F.L.) limita l'esercizio della discrezionalità dei dirigenti. In questo senso più ristretto sarebbero attribuiti ai dirigenti della Regione i provvedimenti in precedenza emanati dalla Giunta ad opera della L.R. 24 giugno 2002, n. 13. L'approvazione del progetto e l'autorizzazione a realizzare l'impianto non avrebbe potuto, pertanto, essere autorizzata dal dirigente generale dei servizi di pubblica utilità prima della pianificazione regionale, che si sensi dell'art. 19, co. 3 della L.R. 29 dicembre 2003, n. 26, si conclude con l'approvazione del Piano per la gestione integrata e razionale dei rifiuti da parte della Giunta regionale. Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ha perciò dichiarato illegittimo il decreto di autorizzazione emesso il 20 aprile 2005 in favore della S.r.l. Transeco (cui è succeduta l'appellante S.r.l. Systema Ambiente), perché antecedente all'approvazione definitiva del Piano regionale, avvenuta il 27 giugno 2005, oltre che privo dell'individuazione puntuale dell'area potenzialmente idonea da parte della Provincia di Milano, competente tramite il Piano di gestione provinciale, da adottare dopo la consulta preliminare dei comuni.

2) Secondo gli appellanti, S.r.l. Systema Ambiente e Regione Lombardia, la L.R. 23 luglio 1996, n. 16, come modificata dalla L.R. 24 giugno 2002 n. 13, attribuisce ai dirigenti la competenza

generalizzata sui provvedimenti della regione che non siano espressamente attribuiti alla Giunta da una norma successiva alla sua emanazione. L'approvazione del progetto e l'autorizzazione a realizzare l'impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti erano perciò di competenza del direttore generale dei servizi di pubblica utilità e non della Giunta regionale anche in assenza dell'approvazione definitiva del programma di gestione dei rifiuti previsto dall'art. 17 co. 3, L.R. n. 26 del 2003. La censura è fondata per ambedue i profili.

3) L'autorizzazione a realizzare nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti ed approvare i progetti, attribuita alla giunta regionale dall'art. 27 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, fa parte delle competenze che le regioni possono lasciare inalterate oppure trasferire ai loro organi burocratici, dopo la separazione della funzione d'indirizzo politico dalla gestione amministrativa inaugurata dal D.Lgs. n. 29/1993. Nei rapporti fra organi politici e burocratici, l'art. 3 del D.Lgs. n. 29/1993 ha attribuito agli organi di direzione politica gli obiettivi e i programmi da attuare e ai dirigenti degli atti e provvedimenti amministrativi ... nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa. In questo quadro normativo, l'individuazione nella giunta regionale dell'organo competente ad emanare i provvedimenti sugli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, ad opera dell'art. 27 del D.Lgs. n. 22/1997, rispondeva all'intento del legislatore statale di concentrare

nell'organo esecutivo delle regioni l'intera attività di gestione dei rifiuti dall'elaborazione di piani alle operazioni di smaltimento (cfr. art. 19, lett. da a) a e) D.Lgs. n. 22/1997).

3.1) Con il completamento della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di gestione amministrativa stabilito dall'art. 11, co. 4 della legge n. 59 del 1997, prima il D.Lgs. n. 80 del 1998 e poi il D.Lgs. n. 165 del 2001 hanno attribuito ai dirigenti generali tutti i provvedimenti amministrativi ancora di competenza dell'organo politico e ne hanno escluso lo svolgimento delle funzioni solamente gestionali che hanno riservato agli Uffici burocratici.

Al suesposto impianto normativo, le regioni hanno dato attuazione nell'ambito della loro autonomia. Nella Lombardia, con L.R. n. 13/2002 (art. 1, co. 1, lett. a) sono state soppresse le lettere e) ed l) dell'art. 2, comma 1 della L.R. n. 16/1996 che, rispettivamente, demandavano alla Giunta l'approvazione delle proposte dei direttori generali sull'articolazione organizzativa degli uffici e tutti i provvedimenti attuativi non espressamente posti in capo ai dirigenti. Per effetto della soppressione della competenza della Giunta in materia di organizzazione degli uffici e di emanazione degli atti di gestione, alla dirigenza della regione Lombardia è perciò stata attribuita, oltre alla potestà organizzativa, la titolarità di tutti i provvedimenti amministrativi di competenza della regione, esclusi quelli espressamente riservati alla Giunta da specifiche leggi regionali.

3.2) Delle attribuzioni della Regione in materia di gestione dei rifiuti del D.Lgs. n. 22/1997, è da considerare di competenza dei dirigenti amministrativi quella dell'art. 27, relativa all'approvazione del progetto e all'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto di smaltimento o di recupero, per effetto della soppressione generalizzata delle attribuzioni amministrative della giunta, di cui all'art. 1, co. 1, lett. a), L.R. n. 13/2001. E' rimasta, invece in capo alla Giunta regionale la competenza ad approvare il Piano regionale di gestione dei rifiuti, prevista dall'art. 22 segg. D.Lgs. n. 22/1997, perché espressamente attribuita dall'art. 19 comma 3, L.R. n. 26/2003 sulla gestione dei rifiuti che inserisce il piano stesso nella programmazione regionale che si completa con l'atto di indirizzi di competenza del Consiglio.

Per le regioni sinora esposte, la sentenza di primo grado non può essere condivisa nella parte in cui nega il trasferimento generalizzato ai dirigenti delle competenze amministrative prima esercitate dalla giunta regionale. Deve, diversamente, essere affermato il principio che con la soppressione, ad opera della L.R. n. 13/2002, delle lett. e) e l) dall'art. 2, co. 1, L.R. n. 16/1996, ai dirigenti regionali siano stati attribuiti tutti i provvedimenti amministrativi di competenza della regione previsti dalle leggi statali, ad eccezione di quelli attribuiti ad organi diversi (fra i quali la giunta e il consiglio) da leggi regionali ad hoc.

Ad emanare il decreto del 20 aprile 2005, n. 5883 (rettificato con decreto n. 9724 del 24 giugno 2005) di autorizzazione alla realizzazione della discarica era pertanto competente il Dirigente generale dei servizi di pubblica utilità e non la Giunta regionale della Lombardia. Dopo la soppressione, da parte della L.R. n. 13/2002 delle competenze amministrative della Giunta regionale, la potestà attribuita dall'art. 27 co. 5, D.Lgs. n. 22/1997 ad approvare il progetto e autorizzare la realizzazione dell'impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti, è stata correttamente esercitata dal dirigente della Regione ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 16/1996.

3.3) Diversamente dalla sentenza di primo grado, la distribuzione delle competenze così delineata è stata confermata dalla Sezione, che ha ricondotto l'approvazione del progetto di smaltimento di rifiuti alla figura dell'atto autorizzatorio a rilevanza esterna, sottoratto all'organo politico e soggetto ad un preciso "iter" procedurale volto semplicemente a verificare la rispondenza del progetto alle esigenze di carattere ambientale, nonché a quelle urbanistico - edilizie e paesaggistiche. (Cons. Stato, V, 8 agosto 2003, n. 4596).

A parte riferirsi all'ordinamento di una regione da quella ora in esame, la Sezione non ha subordinato la validità dell'autorizzazione alla preventiva approvazione del piano dei rifiuti né richiamato (ancora diversamente dalla sentenza) i limiti ai programmi e agli indirizzi degli organi di governo dell'ente

previsti nell'art. 107 comma 3 D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) per i dirigenti dei comuni e delle province. La Sezione, ha, invero, evidenziato che, nel riparto delle competenze fra organi della regione, il criterio è quello dell'autonomia della potestà dei dirigenti.

E', sotto questo aspetto, anche priva di supporto l'affermazione della sentenza impugnata che l'autorizzazione del dirigente sia subordinata agli indirizzi della Giunta regionale, contenuti del Piano per la gestione dei rifiuti e all'individuazione puntuale delle aree potenzialmente idonee allo smaltimento ad opera del piano di gestione provinciale, stante la competenza delle Province, ai sensi del D.G.R. 27 giugno 2005, di individuare i siti non idonei applicando i criteri di esclusione contenuti nel Piano regionale con quelli disponibili a livello provinciale.

4) La sentenza impugnata deve essere conclusivamente riformata dovendosi dichiarare legittima l'approvazione, ad opera del Dirigente generale dei servizi di pubblica utilità della Lombardia, del progetto e dell'autorizzazione a realizzare l'impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

5) Devono, a tal punto, essere esaminati i motivi di merito del ricorso di primo grado e i motivi aggiunti, pretermessi dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, come richiede con appello incidentale il Comune di Inzago.

5.1) Con l'atto introduttivo del giudizio (R.G. 2185/05), notificato l'11-12 luglio 2005 alla Regione Lombardia, alla

Provincia di Milano e alla Transeco S.r.l., il comune di Inzago ha impugnato il decreto n. 5883 del 20 aprile 2005.

5.2) E' specificato in narrativa che, nell'appello incidentale, il comune di Inzago ha chiesto il riesame dei motivi di ricorso non esaminati dalla sentenza, riproponendone il contenuto con un ordine diverso dall'atto introduttivo del primo grado e dei motivi aggiunti. I motivi saranno esaminati nell'ordine dell'appello incidentale, assorbente gli atti nel precedente grado, previa esposizione del fatto da cui il giudizio trae origine.

6) Il Comune di Inzago ha esposto nel ricorso originario al Tar della Lombardia, di avere espresso parere favorevole, con delibera n. 4 del 5 febbraio 1985 alla concessione da parte della Regione dell'autorizzazione richiesta da Edilcava per la coltivazione della cava "C" ed approvato la relativa convenzione ai sensi delle leggi regionali n. 18/1982 e n. 27/1982. Nella convenzione dell'11 maggio 1985, Edilcava s.p.a. si impegnava, al ripristino ambientale della Cava "C", al termine dell'attività estrattiva, con riporto di 400.000 mc. di materiale utile e con restituzione dell'area cavata idonea all'attività agricola, con uno strato coltivabile di almeno 68 cm. Secondo l'art. 6 della convenzione, il recupero agricolo doveva essere realizzato entro nove anni e secondo l'art. 4 della suddetta convenzione lo scavo non doveva superare in superficie l'area indicata nella planimetria allegata alla delibera regionale autorizzativa.

6.1) In forza della convenzione, la Regione Lombardia

autorizzava Edilcava s.p.a. all'esercizio dell'attività estrattiva di sabbia e ghiaia in Comune di Inzago, prevedendo che “il recupero ambientale dovrà avvenire mediante restituzione all'uso agricolo” e con “rispetto degli obblighi assunti dal titolare della convenzione stipulata con il Comune”.

6.2) Esaurita l'attività estrattiva, la Regione, con successiva delibera n. V/43791 del 17.11.1993, autorizzava la Transeco s.r.l. alla realizzazione ed all'esercizio di una discarica per rifiuti speciali assimilabili ai rifiuti urbani in comune di Inzago, località cascina Redenta, nell'area ex cava (oggetto di variante - delib. G.R. VI/29578/1997 e successivo rinnovo - delib. G.R. n. VI/40412/1998). La società Transeco si assumeva integralmente tutti gli oneri di ripristino del Lotto “C” assunti da Edilcava. Il 14 febbraio 2000 Transeco sottoscriveva con il Comune una convenzione nella quale si impegnava - tra l'altro - alla bonifica dell'area inquinata e a non richiedere, per nessun motivo, alcuna autorizzazione allo smaltimento in discarica di Rifiuti Diversi dai Rifiuti Smaltibili e ad opporsi ad eventuali imposizioni di smaltimento di Rifiuti Diversi da parte degli enti preposti.

6.3) Nel prosieguo, la società Transeco, contravvenendo agli obblighi con il Comune, proponeva istanza alla Regione Lombardia per ottenere l'approvazione del progetto e l'autorizzazione alla realizzazione di varianti all'impianto di smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi, sito in Inzago, località Cascina Redenta. Il progetto prevedeva la realizzazione



di una discarica di rifiuti nell'area precedentemente adibita a cava, attraverso la realizzazione di una "nuova vasca", suddivisa dal punto di vista gestionale in quattro bacini idraulicamente separati da un argine pari a 2 m dal piano di posa dei rifiuti. La localizzazione di tale intervento era richiesta nell'area finitima a quella in cui si trova localizzato l'impianto di smaltimento rifiuti già autorizzato e gestito da Transeco s.r.l. in forza delle precedenti autorizzazioni regionali ( e oramai in fase di esaurimento), che Transeco si era espressamente impegnata a bonificare e restituire all'uso agricolo

6.4) A seguito dell'istanza, la Regione indiceva la conferenza di servizi ex art. 27, D.Lgs. 22/1997. In quanto il progetto presentato era relativo ad un nuovo corpo discarica completamente separato dalla discarica esistente, veniva concordato, tra gli enti partecipanti alla conferenza di servizi preliminare, che il procedimento dovesse essere attivato quale istanza per nuovo impianto. In quanto il progetto presentato da Transeco s.r.l. presupponeva una nuova ed enorme attività estrattiva con l'ampliamento della cava esistente ed esaurita da anni e non essendo l'area oggetto dell'intervento compresa nel Piano Cave adottato dalla Provincia, veniva richiesta la partecipazione alla conferenza di servizi dell'Unità Organizzativa "attività estrattive e recupero ambientale", essendo oltretutto mutata l'originaria destinazione urbanistica dell'area e la sottoposizione del progetto alla procedura di VIA.

6.5) Era poi redatto lo studio di impatto ambientale, nel quale si stabiliva che la nuova discarica dovesse essere realizzata utilizzando un ex bacino di cava, in adiacenza ad una discarica esistente, con utilizzo di strutture di servizio già realizzate e con minore impatto ambientale rispetto alla realizzazione di una nuova discarica con utilizzo di aree integre e con diversa localizzazione.

6.6) Con decreto n. 4852 del 24 marzo 2004 il Direttore generale territorio e urbanistica esprimeva parere positivo in merito alla compatibilità ambientale dell'intervento. Tanto, preso atto che il nuovo giacimento controllato prevede la realizzazione di quattro bacini che riguardano in parte la cava 16-/21 di cui al Piano cave della Provincia di Milano, con l'interessamento di: -parte di cava oggetto di pregressa attività estrattiva, che a tutt'oggi non risulta recuperata come prescritto dall'autorizzazione di cui alla D.G.R. n. III/53253 dell'11.06.1985 (bacino 1 e bacino 2); -un'area di cava in ampliamento, inserita nella revisione del Piano cave approvata con D.C.R. n. IV/554 del 9.4.1997, che prevede la possibilità di estrarre 250.000 mc. di inerti, non ancora oggetto di attività estrattiva in quanto non risultano autorizzazioni rilasciate da parte dell'Amministrazione Provinciale (parte del bacino 4), - le restanti aree interessate dal progetto risultano esterne al Piano Cave vigente (parte del bacino 4 e bacino 3); -il nuovo Piano Cave prevede la soppressione dell'ambito estrattivo. E tanto considerato che il materiale in posto da scavare per la

realizzazione della depressione delle vasche di conferimento per i nuovi bacini 4 e 5 (ex 7 ed ex 8), in gran parte al di fuori del Piano Cave vigente, ammonta a circa 360.000 mc. di cui 60.000 mc. di terreno vegetale, riutilizzato per il recupero della discarica, 300.000 mc. di materiale misto, 170.000 mc. dei quali utilizzati nell'area di progetto (rilevati perimetrali, viabilità interna, materiale inerte per la realizzazione degli strati di drenaggio) e 130.000 mc. di materiale in esubero, subordinato alla disciplina di cui alla L.R. n. 14/98, art. 35 commi 2 e 3.

7) Dei motivi dell'appello incidentale, precede l'esame del secondo di violazione della legge regionale n. 14/1998, della legge statale n. 36/2003 e del Piano Rifiuti e del Piano Cave. Il motivo è infondato. In disparte i profili d'inammissibilità della censura, è necessario precisare che il Programma di Gestione dei rifiuti è stato adottato con delibera n. VII/20027 del 23 dicembre 2004 contenente la relativa proposta ed è stato approvato con provvedimento n. 8/2002 del 27 giugno 2005. Non essendo il Piano ancora definitivo al momento di emanazione dell'autorizzazione n. 5883 avvenuta il 20 aprile 2005, il progetto non doveva essere coerente con il Piano regionale di gestione dei rifiuti, atteso che l'art. 9 co. 1, lett. e) D.Lgs. 18 gennaio 2003, n. 36 prescrive il rispetto del relativo obbligo con le previsioni ed i contenuti del Piano solo se esistente. Che il legislatore si sia preoccupato di condizionare espressamente l'osservanza delle autorizzazioni agli strumenti programmatori esistenti, esclude la

possibilità di concepire analogo obbligo rispetto a quelli in itinere. Che poi l'art. 8, lett. b della direttiva n. 31 99/31CE preveda la conformità del progetto di discarica deve essere conforme agli strumenti menzionati nell'articolo 7 della direttiva 75/442/CEE, non implica però che il piano debba essere adottato prima dell'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto. Ne è indice la sentenza della Corte giustizia (sez. VI, 1 aprile 2004, n. 53), nella quale si interpreta l'art. 7 della direttiva 75/442/Cee, (così come modificata dalla direttiva 91/156/Cee) in materia di rifiuti, nel senso che le autorità competenti degli Stati membri sono tenute a elaborare i predetti strumenti entro un termine ragionevole ma non che debbano necessariamente precedere le autorizzazioni. Sempre a mente della sentenza in esame, i piani di gestione non devono necessariamente contenere l'ubicazione precisa dei luoghi di smaltimento, in quanto la decisione definitiva sull'ubicazione dipende dalle disposizioni applicabili sulla gestione del territorio e, segnatamente, dai procedimenti di consultazione e di decisione in sede di valutazione dell'impatto ambientale. L'obbligo ipotizzato nella censura non è stabilito né dalla legge statale che stabilisce i contenuti e i procedimenti di formazione del piano di gestione (artt. 22 segg. D.Lgs. n. 22/1997) né dalla legge regionale n. 26/2003, il cui art. 19 colloca la pianificazione regionale per la gestione dei rifiuti in posizione concorrente rispetto ai programmi comunitari in materia di sviluppo sostenibile. La censura va perciò rigettata.

8) Nel primo motivo di violazione della L.R. n. 14/1998 e dell'art. 9, lett. e) D.Lgs. n. 36/2003 in relazione al "Piano Cave", il Comune assume che la società Transeco si era impegnata a non superare nello scavo l'area di mc. 400.000 indicata nell'autorizzazione alla cava e alla sua bonifica per restituirla all'uso agricolo. Questi obblighi erano stati recepiti dalla stessa Regione che invece ha autorizzato il progetto nel quale è prevista la creazione di una nuova vasca, suddivisa in quattro bacini, in un'area che avrebbe dovuto essere sottoposta a bonifica ambientale e mai precedentemente cavata. Il provvedimento è pertanto in contrasto sia con le precisazioni della Regione nella conferenza di servizi nella seduta del 16 dicembre 2004, sia con le competenze della Provincia circa l'autorizzazione all'attività estrattiva. Anche se la cava è funzionale all'alveo di discarica, la stessa Regione aveva, in sede di VIA, rinvio alla Provincia per l'attività estrattiva. Quest'ultima sarebbe inibita dal nuovo Piano Cave 15 gennaio 2004, n. 1/2004, che prevede la soppressione dell'ambito estrattivo. La censura è infondata.

La motivazione del decreto n. 5883 del 20 aprile 2005, dà atto che gli aspetti viabilistici derivanti dall'esercizio dell'impianto non variano rispetto a quelli relativi alla discarica cessata e che la realizzazione della discarica era compatibile, ad avviso dell'U.O. Attività estrattive e Recupero Ambientale, con la previsioni del piano Cave a condizione che venisse risolto il problema del recupero ambientale.

Nello Studio di Impatto Ambientale - S.I.A. (pag. 30)- si da espressamente atto della stima delle unità giornaliere -tutte costituite da automezzi pesanti- durante il periodo di massima punta di traffico in ingresso ed in uscita dall'impianto. Anche se l'influenza del nuovo impianto sul traffico locale è definita “non trascurabile”, specie per la percentuale del traffico diurno pesante legato alla gestione dell'impianto, lo S.I.A. rileva che la situazione analizzata fa riferimento ad uno scenario di punta, la cui durata nel tempo è molto limitata e che le dettagliate valutazioni dell'interazione dell'opera in progetto con l'ambiente circostante hanno evidenziato l'accettabilità di tali impatti in termini di emissioni e di rumore.

Con specifico riferimento all'impegno assunto dalla società Transeco alla restituzione dell'area ad uso agricolo dopo la bonifica, si osserva -in aggiunta alla natura meramente negoziale degli impegni correnti fra la società e il Comune- che già nel giudizio di compatibilità ambientale n. 48582 del 28.03.2004 erano state considerate (punti J e K) la necessità di integrare il recupero dell'area con il paesaggio circostante, con continuità fra le formazioni vegetali lineari del progetto di recupero e quelle presenti nelle aree agricole circostanti nonché l'esigenza di valutare la destinazione finale delle aree già nella fase progettuale del recupero, in quanto la definizione dell'uso finale può condizionare tipologia e scelta degli interventi di ripristino. Sempre nella medesima sede, era poi sottolineato l'onere di

aumentare di almeno 50 cm. il manto di terra (già in 100 cm.) per la copertura della discarica, in modo da assicurare un substrato idoneo per il radicamento e lo sviluppo vegetativo e per evitare il rischio di compromissioni del telo di contenimento dei rifiuti.

Il raccordo fra le modalità di restituzione, come descritte nel giudizio di compatibilità ambientale e la specificità stabilita nella deliberazione di G.R. n. 53253 dell'11 giugno 1985 -il cui punto (c) esplicitamente vincola il recupero ambientale alla restituzione dell'area ad uso agricolo- è poi garantito dall'all.to "A" alla delibera impugnata n. 5883 del 2005, nel quale è espressamente stabilito che il soggetto autorizzato dovrà provvedere al ripristino finale di recupero ambientale dell'area ove insiste l'impianto, secondo quanto previsto dal progetto approvato in accordo con le previsioni dello strumento urbanistico vigente e che le modalità esecutive del ripristino dovranno essere attuate previo nulla osta della Provincia competente. In questo senso risulta soddisfatta l'istanza presentata dall'U.O. Attività Estrattive nel corso della Conferenza di servizi 16 dicembre 2004 che condiziona la realizzazione della discarica alla risoluzione del problema inerente il recupero ambientale.

Discende l'infondatezza della censura sia quanto alla (mancata) considerazione dei problemi di viabilità sia quanto alla restituzione dell'area all'uso agricolo, garantita per ciò che attiene l'interesse del comune di Inzago alla conformità del progetto di ripristino con lo strumento urbanistico vigente.

Quanto poi alla mancanza del provvedimento della Provincia cui rinvierebbe il giudizio di compatibilità ambientale “per la competente autorizzazione inerente l’intervento di cavazione”, (pag. 24 dell’appello incidentale) si osserva che il provvedimento in parola (pagg. 4, 5 e 6 parte) non fa alcun riferimento all’obbligo di acquisire siffatta autorizzazione, anzi la esclude e che il materiale da scavare è necessario per la depressione delle vasche di conferimento per i nuovi bacini 4 e 5 in gran parte al di fuori del piano cave. È perciò di disattendere la necessità di autorizzazione da parte della Provincia che, ai sensi dell’art. 12 della L.R. 8 agosto 1998 n. 14, ne prevede il rilascio per la coltivazione delle sostanze minerali di cava, con ciò intendendo un’attività continua e duratura e non sporadica e accidentale come quella in specie. Il motivo va, con ciò, definitivamente respinto.

10) Rimane in tal modo respinto anche il terzo motivo del ricorso incidentale di violazione della delibera del Consiglio comunale di Inzago n. 4 del 1985, della precedenti convenzioni con Edlicava S.p.a. e della delibera dalla Giunta regionale n. 53253, circa il ripristino ambientale della cava C al termine dell’attività estrattiva, restituendo l’area cavata idonea all’attività agricola, con uno strato coltivabile di almeno 68 cm. nei nove anni dall’entrata in vigore della Convenzione, e a non superare i 400.000 mc. di cavazione. In disparte ogni considerazione circa l’opponibilità alla società Transeco della convenzione a suo tempo stipulata con



la società Edilcava, va precisato che lo stesso giudizio di compatibilità ambientale n. 48582 del 28.03.2004 prevede che il materiale da scavare ammonta a circa 360.000 mc., inferiori ai mc. 400.000 che la società Transeco non avrebbe potuto superare e che la restituzione ad uso agricolo, dopo la bonifica, non è preclusa. La delibera impugnata n. 5883 del 2005 esplicita l'obbligo di provvedere al ripristino finale con recupero ambientale dell'area, secondo le previsioni dello strumento urbanistico vigente. E che alla Regione fosse nota la destinazione dell'area, si evince dal giudizio di compatibilità ambientale n. 4852 del 2004 circa la classificazione dell'area, parte a zona di recupero e parte ad insediamenti agricoli. Il motivo va perciò respinto.

10) Va anche respinto il quarto motivo di violazione dell'art. 2 del D.Lgs. n. 22/1997 e della legge regionale n. 14/1998 e sviamento della causa tipica secondo cui sarebbe stato ignorato il pericolo della discarica per l'ambiente ed omessa ogni valutazione sull'impatto della nuova discarica, consistente nell'utilizzo di una cava già esaurita con escavazione di un'altra area. Le problematiche agitate nella censura trovano sufficiente spiegazione nelle osservazioni e recepimento delle prescrizioni allo stadio di impatto ambientale del maggio 2004. Oltre alla tutela delle acque sottostanti e dei pozzi, è dedicato ampio spazio alla copertura dell'area adibita a discarica al termine dell'utilizzo e al ripristino del profilo paesaggistico e della destinazione

agricola. Il presupposto di degrado dell'area, da cui muove la censura di sviamento è smentito dallo sforzo della Regione e dalla stessa società Transeco, percepibile dalle osservazioni alle prescrizioni dello studio di impatto ambientale del maggio 2004, nel riportare la zona in condizioni di ottimalità, una volta esaurita la discarica. Sono state così osservate le indicazioni emerse durante la seduta del 16 dicembre 2004 della conferenza di servizi da parte dell'U.O. gestione Rifiuti circa la sistemazione e il monitoraggio della falda e la canalizzazione delle acque irrigue e l'avvio della risoluzione delle problematiche di recupero ambientale evidenziate dall'U.O. Attività estrattive e Recupero Ambientale.

11) Nel quinto motivo, di difficile interpretazione, si afferma genericamente un difetto di istruttoria sugli effetti della discarica sull'ambiente circostante, si censura l'inopportunità di collocare la discarica nei pressi di una cava in corso di esaurimento e si adduce l'illegittimità del rinvio delle modalità di controllo ad un protocollo d'intesa. Oltre che inammissibile per genericità, il motivo è infondato.

L'esame del decreto impugnato dà atto che lo S.I.A., predisposto da Transeco, è stato esaminato dalla regione ma non recepito acriticamente. Le prescrizioni poste al decreto di compatibilità ambientale non denotano perplessità ma corretta conoscenza da parte dell'autorità emanante dalla situazione dei luoghi. Si garantisce la tutela dei pozzi privati ad uso idropotabile esistenti

a valle dell'impianto tramite monitoraggio e campionamenti delle acque sotterranee al fine di intervenire nel caso di perdite e infiltrazioni nella falda. Si prevede l'analisi del sottosuolo onde determinare la preesistenza di sostanze contaminanti in misura superiore ai limiti accettabili, trattandosi di cava abbandonata.

Negli elaborati integrativi di recepimento delle prescrizioni e nelle successive precisazioni sulle richieste dell'U.O. Gestione rifiuti e dall'A.R.P.A., la Regione fornisce esauritive delucidazioni con riferimento allo stato dei luoghi ed alle cautele adottate onde prevenire inquinamenti e incidenti così uniformandosi al criterio di salvaguardia ambientale.

Il motivo va perciò respinto, non esistendo ragione alcuna di aggravare il procedimento con una ulteriore istruttoria il cui risultato nulla avrebbe aggiunto a quanto già noto in sede di conferenza di servizi.

Per quanto attiene alle osservazioni dell'A.R.P.A. -in data 16 dicembre 2004- sulla necessità di presentare in via preliminare un bilancio costi-benefici per il sistema di recupero del biogas indipendente da quello di insediamento contiguo e per la predisposizione di un impianto di stoccaggio del percolato, adiacente alla nuova discarica e separato completamente da quello attiguo, la società Transeco ha dato risposta nei successivi chiarimenti, evidenziando in particolare, che la centralizzazione dell'impianto di biogas implica l'ottimizzazione delle risorse esistenti e che le stime della maggiore quantità di percolato

affluente dal nuovo impianto non consentono di valutare a priori la convenienza del nuovo impianto, ferma restando la gestione separata del percolato derivante dalla precedente discarica e dalla nuova. Viene poi dato atto che la centrale di combustione del biogas dovrà essere autorizzata con separato provvedimento come impianto di recupero energetico, ai sensi dell'art. 12 D.Lgs. 387/2003. Non vi è stata perciò omessa valutazione delle emissioni di tale impianto, che verranno valutate nell'ambito di un autonomo procedimento.

Rimane, infine, riservato alla discrezionalità dell'Ente la scelta del sito ove collocare la discarica, così come è rimesso alla sua scelta di demandare le modalità di controllo ad un protocollo fra gli enti interessati (Provincia di Milano, ARPA, Comune di Inzago e società Transeco). A norma del punto 7 dell'Allegato 2 al D.Lgs. n. 36/2003, infatti, l'autorità competente provvede ad approvare i piani ... di sorveglianza e controllo ... che deve prevedere l'assenso degli enti addetti al controllo ... Il provvedimento n. 5883 del 20.4.2005 conteneva già il Piano di Gestione Operativa e il Piano di Sorveglianza e di controllo con analitica indicazione di tutte le prescrizioni e demandava al protocollo d'intesa le sole modalità operative delle attività di controllo e la loro formalizzazione con il coinvolgimento degli enti specificamente competenti.

12) Nel sesto e settimo motivo il Comune di Inzago insiste sull'irrazionalità e sulla violazione della competenza provinciale

nel disporre dell'utilizzo del materiale di recupero e censura d'illegittimità gli assunti del Dirigente dell'U.O. Qualità dell'Ambiente circa la possibilità di variare il piano di recupero ambientale dell'area destinata a cava. Nel decimo motivo (connesso) il Comune afferma che la potestà di utilizzare il materiale di cava appartiene alla giunta e non all'organo burocratico. Nessun assunto ha fondamento.

L'art. 4, co. 1 lett. f) L.R. n. 14/1998 demanda alla Provincia gli interventi sostitutivi in materia di vigilanza sull'attività di cava, intendendo per tale attività quella di coltivazione delle sostanze minerali, con esclusione di quella occasionale come si verifica nella specie, ove l'estrazione del materiale è finalizzato alla realizzazione della vasca. In mancanza di attività di cava vera e propria non insorge alcun potestà di controllo della Provincia né è ravvisabile alcun contrasto con gli artt. 35 e 38 della L.R. n. 14/98.

Delle disposizioni citate, l'una subordina l'asporto dei materiali alla presentazione di un'istanza, l'altra prescrive l'utilizzo del materiale estratto nell'approntamento del bacino di discarica per la realizzazione di opere di pubblica utilità se non utilizzato all'interno dell'attività della discarica. Nella specie, è cura di chi gestisce la discarica presentare la domanda all'autorità competente, non potendo l'autorizzazione alla gestione della discarica ritenersi illegittima solo perché non individua il soggetto tenuto a presentare domanda. Trattandosi di mero

adempimento, è poi cura dell'organo burocratico della regione stabilire a quale opera di pubblica utilità destinare il materiale estratto e non certo della Giunta regionale, come si sostiene nel decimo motivo.

Né possono ritenersi violati gli artt. 5 e 6 della L.R. n. 14/98, in relazione agli assunti dell'U.O. Recupero Ambientale circa l'efficacia di variante dell'intervento al progetto di recupero ambientale. Oggetto delle disposizioni di che trattasi sono sempre le "sostanze di cava estraibili" secondo le norme tecniche di coltivazione, la cui natura condiziona le prescrizioni che devono essere osservate in sede di recupero per ciascun bacino territoriale di produzione (art. 6, co. 2, lett. g), L.R. n. 14/1998). Appare evidente che l'estrazione di una modesta quantità di materiale come avviene nella specie, non rappresenta attività di cava in senso tecnico-giuridico e non condiziona il recupero alle caratteristiche idrogeologiche e geotecniche della zona.

13) Restano così respinti oltre ai motivi in esame, anche l'ottavo, di violazione dell'art. 38, L.R. n. 14/1998, per contrasto del provvedimento con le prescrizioni del Piano Cave che vietano l'ulteriore prelievo di materiali nella zona per i 300.000 mc.. Che l'Unità Operativa Attività estrattive e Recupero Ambientale abbia confermato che il "provvedimento di autorizzazione alla discarica possa prevedere che l'intervento stesso costituisca variante al progetto di recupero ambientale autorizzato in precedenza", rappresenta un semplice chiarimento sulla destinazione a

discarica e sulla necessità di estrarre il materiale inerte necessario alla creazione di parte della discarica stessa con utilizzo del materiale come la legge prescrive. Non è affatto indice di intenzione di autorizzare la destinazione a cava o di cambiare le modalità di recupero ambientale dell'area cavata rispetto a quelle approvata con la D.G.R. n. 53253 del 1985. Non era perciò necessario interpellare la Provincia di Milano per l'estrazione dei materiali, non essendo applicabile il Piano Cave

14) Il nono motivo è infondato. A norma del punto 7 dell'Allegato 2 al D.Lgs. n. 36/2003 l'autorità competente provvede ad approvare i piani ... di sorveglianza e controllo ... che deve prevedere l'assenso degli enti addetti al controllo ... Nulla vieta la possibilità di demandare le modalità di controllo ad un protocollo fra gli enti interessati (Provincia di Milano, ARPA, Comune di Inzago e società Transeco), anche perché il provvedimento n. 5883 del 20.4.2005 conteneva già il Piano di Gestione Operativa e il Piano di Sorveglianza e di controllo, con analitica indicazione di tutte le prescrizioni. Al protocollo d'intesa risultano demandate sole le modalità operative delle attività di controllo e la loro formalizzazione con il coinvolgimento degli enti specificamente competenti

15) Le considerazioni svolte nell'intervento della Provincia di Milano vanno conseguentemente respinte perché infondate.

16) L'appello incidentale del Comune di Inzago va respinto perché infondato per tutti i motivi addotti che ripetono quelli

(introductivi e aggiunti) del ricorso di primo grado. Rimangono conclusivamente accolti gli appelli riuniti della società Transeco e della Regione Lombardia, con riforma della sentenza impugnata.

Le spese del presente giudizio vanno tuttavia compensate fra tutte le parti del giudizio per giusti motivi.

P. Q. M.

il Consiglio di Stato, Sezione Quinta riunisce gli appelli e li accoglie. In riforma della sentenza impugnata, esamina l'appello incidentale del Comune contenente i motivi del primo grado e lo respinge.

Spese compensate fra tutte le parti in causa.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 12 settembre 2006 con l'intervento dei Sigg.ri:

Sergio Santoro	Presidente
Raffaele Carboni	Consigliere
Chiarenza Millemaggi Cogliani	Consigliere
Cesare Lamberti	Consigliere est.
Caro Lucrezio Monticelli	Consigliere
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
f.to Cesare Lamberti	f.to Sergio Santoro

IL SEGRETARIO

f.to Francesco Cutrupi



**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**L' 8 novembre 2006**

**(Art. 55. L. 27/4/1982, n. 186)**

***IL DIRIGENTE***

f.to Antonio Natale