



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 531 del 2016, proposto da:

Ecologia Papotti Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Avanzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Gianfranco Abate in Brescia, Via Malta, 10;

contro

Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Brescia, Via S. Caterina, 6;

Provincia di Mantova, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Eloisa Persegati Ruggeneri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Francesco Noschese in Brescia, via Spalto San Marco 1;

Comune di Moglia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Arrigo Gianolio, domiciliato *ex art. 25 cpa* presso T.A.R. Segreteria in Brescia, Via Carlo Zima, 3;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Open di Magnani Roberta e C.S.N.C., B.M. S.r.l., Eurotaglio di Zanini Stefano & C.S.N.C., I.C.M. Industria Compensati Moglia S.p.A., Az. Agricola Rino Zucchi & C Società Semplice - Società Agricola, Thema 2 S.r.l., Edile Mogliese di Bellarmi Erminio & C. S.a.s., Nikos International S.r.l., Al Ragno di Bavutti Carolina e C.S.N.C., Green-Rov Srl, Soc.Agricola Eredi Carra Tonino di Calotti Maria Teresa, Carra Stefano e Carra Raffaella S.S., Tosi A. e C. S.n.c., F.Lli Bergamini Nicola e Luca S.n.c., Losi Giovanni Impresa Individuale, Mlvida Cafè di Amarilla Angela Viviana & C. S.n.c., Cartes S.r.l., Autofficina Frignani Pietro, Roversi Cesare Arredamenti S.r.l., Comm.Ferr. di Scanduelli Angelo e C. S.n.c., A.T.M. S.r.l., Macelleria Equina Giova S.n.c. di Vincenzi Mariella e C., Idraulica Bellarmi Valerio di Bellarmi Sandro, Car Service S.r.l., Moretti Luciano & C. S.n.c., Cardigan di Roberta Rabitti e C. S.a.s., Bulgarelli Alfiero e C. S.n.c., Stireria Ci.Ti. di Carofoni Arturo e C. S.n.c., Lanfrans Claudio, Coenergia S.r.l., Unieffebi S.r.l., Pinze-Nez S.n.c. di Galli Susanna e Casari Daniele, Sammarini S.r.l., N.C.M. Gestioni Sportive Soc Cooperativa Dilettantistica, Creasi di Frignani Alberto, Cremaschi Antenore Impresa Individuale, F.C.Moglia - Associazione Sportiva, Eurotex di Zerbini Mario, Kimy di Berni Manuela, rappresentati e difesi dall'avvocato Barbara Masi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Alberto Luppi in Brescia, Via Solferino, 10;

Comitato Civico per l'Ambiente e la Salute di Moglia e Bondanello, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Gualandi, Francesca Minotti, domiciliato *ex art. 25 cpa* presso T.A.R. Segreteria in Brescia, via Carlo Zima, 3;

sul ricorso numero di registro generale 532 del 2016, proposto da:

Ecologia Papotti Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Avanzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Gianfranco Abate in Brescia, Via Malta, 10;

contro

Provincia di Mantova, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Eloisa Persegati Ruggerini e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Brescia, via Spalto San Marco 1;

Comune di Moglia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Arrigo Gianolio, domiciliato ex art. 25 cpa presso T.A.R. Segreteria in Brescia, Via Carlo Zima, 3;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 531 del 2016:

- DELLA DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, ADOTTATA NELLA SEDUTA DELL'8/1/2016, RECANTE LA DETERMINAZIONE NEGATIVA SUL PROGETTO TESO AL RILASCIO DELL'A.I.A. PER UN'ATTIVITA' DI SMALTIMENTO E RECUPERO DI RIFIUTI PERICOLOSI E NON PERICOLOSI NEL COMUNE DI MOGLIA (MN);

- DELLA COMUNICAZIONE DEL DIRIGENTE DEL SETTORE AMBIENTE DELLA PROVINCIA DI MANTOVA IN DATA 5/2/2016, RECANTE LA TRASMISSIONE DELLA DELIBERAZIONE DI CUI SOPRA;

- DI OGNI ALTRO ATTO PRESUPPOSTO, CONNESSO E CONSEGUENZIALE, ANCHE SE NON CONOSCIUTO, COMPRESA LA NOTA PROVINCIALE 8/10/2015, DI REMISSIONE DELLA QUESTIONE AL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

quanto al ricorso n. 532 del 2016:

- DEL VERBALE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI DEL 15/9/2015, E DELLA DETERMINAZIONE CONCLUSIVA ASSUNTA DAL DIRIGENTE DEL SETTORE AMBIENTE DELLA PROVINCIA DI MANTOVA, DI RIMMISSIONE AL CONSIGLIO DEI MINISTRI DELLA DETERMINAZIONE CONCLUSIVA IN MERITO ALLA DOMANDA DI A.I.A.;

- DI OGNI ATTO PRESUPPOSTO, CONSEGUENZIALE E CONNESSO, ANCORCHE' NON CONOSCIUTO.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio dei Ministri, della Provincia di Mantova e del Comune di Moglia, e gli interventi *ad opponendum*;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2017 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A. Riferisce la ricorrente avere presentato, in data 30/1/2012, istanza per il rilascio di AIA (**Autorizzazione Integrata Ambientale**, corrispondente all'acronimo IPPC "*Integrated Pollution Prevention and Control*") sito in Comune di Moglia, per:

- lo smaltimento o il recupero di rifiuti pericolosi con capacità di oltre 10 tonnellate al giorno, mediante trattamento biologico e fisico (art. 5.1 all. VII parte II del D. Lgs. 152/2006);
- lo smaltimento di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 50 tonnellate al giorno, con trattamento biologico e chimico-fisico (art. 5.3 lett. a all. VIII parte II del D. Lgs. 152/2006);
- il recupero o il recupero/smaltimento di rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 75 Mg. al giorno, mediante trattamento biologico (art. 5.3 lett. b all. VIII parte II del D. Lgs. 152/2006).

B. Espone Ecologia Papotti Srl, in punto di fatto, che:

- l'istanza veniva integrata l'8/10/2012 e il 21/5/2013, e nel frattempo (febbraio 2012) la ditta pubblicava l'avviso sul quotidiano locale e sul sito *web* della Provincia, con le indicazioni di legge;
- con decreto 20/12/2013 n. 12618 il dirigente della struttura VIA della Regione Lombardia si esprimeva favorevolmente sul progetto, e con nota 4/8/2014 – su sollecitazione della ricorrente – rilasciava parere di congruità delle proposte dalla stessa avanzate con le prescrizioni elencate nel decreto;
- il procedimento per il rilascio dell'AIA si è sviluppato per un esteso arco temporale, con 6 sedute della Conferenza di servizi (dal 17/11/2014 al 15/9/2015);
- nel corso dell'ultima adunanza, dopo l'audizione dei soggetti privati, venivano richiamate le valutazioni di sintesi, e in particolare i pareri favorevoli (accompagnati da alcune prescrizioni) espressi dalla Provincia di Mantova e da ARPA e i dissensi manifestati dal Comune di Moglia e dall'ASL, supportati da argomentazioni di carattere localizzativo e sanitario;
- in ragione della contrapposizione tra gli Enti coinvolti, con determinazione dirigenziale in data 8/10/2015 n. 2126 la Provincia attivava la procedura prevista all'art. 14-*quater* comma 3 della L. 241/90, ai sensi del quale l'opposizione motivata di un'amministrazione preposta alla tutela della salute e della pubblica incolumità determina la remissione della questione all'esame del Consiglio dei Ministri;
- il verbale della Conferenza di Servizi del 15/9/2015 e la determinazione dirigenziale conclusiva della Provincia venivano impugnati con ricorso straordinario al Capo dello Stato (nel seguito, la Provincia ha chiesto la sua trasposizione in sede giurisdizionale);
- presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo del Consiglio dei Ministri, in data 5/11/2015, veniva indetta una prima riunione, con la partecipazione di Regione Lombardia, Provincia di Mantova, Comune di Moglia, AIMAG, ASL di Mantova, Ecologia Papotti Srl;
- un secondo incontro di coordinamento si svolgeva il 17/11/2015, alla presenza dei rappresentanti del Ministero della Salute e Ministero dello Sviluppo Economico;
- preso atto del mancato raggiungimento dell'intesa, nell'adunanza dell'8/1/2016 il Consiglio dei Ministri osservava tra l'altro che <<la zona interessata dall'intervento è a destinazione produttiva mista; che l'art. 216 del R.D. 1265/1934 Testo Unico delle leggi sanitarie sconsiglia l'ubicazione di impianti del genere in esame vicino alle abitazioni; che la struttura proposta è risultata essere un impianto insalubre di prima classe; che il procedimento di VIA si è chiuso positivamente riguardo all'impianto; che nell'attuale procedimento AIA relativo alla valutazione dei rischi ambientali (gestione rifiuti, emissioni in atmosfera, scarichi, rumori) sono coinvolti la Provincia (quale amministrazione procedente), il Comune ed organi di tipo consultivo come ASL, ARPA e AIMAG; che il Comune si è espresso negativamente ai sensi del citato art. 216, con il supporto della ASL; che l'art. 29 quater del d.lgs. 152/2006 consente al Comune di esprimersi in materia di salute in sede AIA ...; che la contrarietà all'impianto da parte degli enti dissenzienti è connessa a una "situazione straordinaria" tale da far sì che l'impianto stesso non si possa ritenere dai medesimi assensibile>>;
- che infine, in esito alla comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento, il Consiglio dei Ministri riconosceva la prevalenza della salvaguardia della salute, e deliberava di "condividere, facendole proprie, le motivazioni espresse dal Comune di Moglia (MN) e dalla ASL di Mantova in merito al progetto per il rilascio di **Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.)** relativamente

all'attività di smaltimento e recupero rifiuti pericolosi e non pericolosi nel Comune di Moglia (MN) e di dare atto che, sulla base delle predette osservazioni che integralmente si recepiscono, non sussiste la possibilità di procedere alla realizzazione del progetto in esame”;

- il 5/2/2016 la Provincia notiziava la ricorrente dell'esito conclusivo del procedimento, producendo copia della deliberazione sfavorevole del Consiglio dei Ministri.

C. Con gravame r.g. 531/2016, ritualmente notificato e depositato presso la Segreteria della Sezione, parte ricorrente impugna i provvedimenti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:

1) Violazione dell'art. 14-*quater* comma 3 della L. 241/90, degli artt. 3 e 14 ss. della L. 241/90 per scorretta applicazione del criterio della prevalenza, eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, lesione del principio di leale collaborazione, omessa considerazione del parere provinciale e di ARPA; il mancato rispetto dell'art. 14-*quater* affiora sotto plurimi profili:

I. il procedimento è stato definito dal Consiglio dei Ministri oltre il termine normativamente previsto di 60 giorni, avente natura perentoria (la questione era stata sottoposta al Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio in data 8/10/2015, mentre la deliberazione conclusiva è stata assunta l'8/1/2016);

II. la riunione del 5/11/2015 presso il predetto Dipartimento non avrebbe dovuto svolgersi, in quanto il motivato dissenso era stato manifestato da un Ente locale (il Comune di Moglia) e non da una *“Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza”*, cosicché il permanere delle divergenze avrebbe legittimato il Consiglio dei Ministri a pronunciarsi direttamente entro 30 giorni;

III. in ogni caso, nel corso della riunione il Comune di Moglia, unico soggetto dissenziente, non ha formulato le dovute indicazioni necessarie a individuare una soluzione condivisa, anche volta a far modificare il progetto originario, ma ha perseverato nella propria opposizione al progetto;

IV. il secondo incontro presso la Presidenza del Consiglio (in data 17/11/2015) avrebbe dovuto tenersi con le stesse modalità del primo, mentre ha avuto luogo con i soli rappresentanti dei Ministeri dell'Ambiente, della Salute e dello Sviluppo Economico, con l'assenza dei soggetti partecipanti alla prima seduta (non invitati) e senza intraprendere un tentativo di mediazione (o valutare opzioni progettuali alternative).

V. è mancata la fase della trattativa tesa a risolvere i punti di dissenso, prevista laddove non si raggiunga un'intesa neppure nella seconda adunanza: il Consiglio dei Ministri ha adottato immediatamente la propria (frettolosa) decisione, recependo acriticamente le conclusioni dell'ASL di Mantova, seppur non condivise (motivatamente) dalla Provincia e dall'ARPA;

VI. la deliberazione finale è stata adottata l'8/1/2016, senza la dovuta partecipazione del Presidente della Regione Lombardia;

2) Violazione dell'art. 14-*ter* della L. 241/90 sotto altro profilo, eccesso di potere per difetto di motivazione, di istruttoria e travisamento dei fatti, dato che:

- la Presidenza del Consiglio ha disatteso le indicazioni della Conferenza, che aveva acclarato la piena compatibilità del progetto con l'area interessata;

- l'ASL non ha esternato le effettive ragioni di contrasto dell'intervento progettato con la salute e l'incolumità pubblica (circostanza che avrebbe dovuto indurre la Conferenza a determinarsi in senso favorevole, autorizzando il progetto);

- la deliberazione del Consiglio dei Ministri soggiace all'obbligo di adeguata motivazione sancito dall'art. 3 della L. 241/90: essendo preordinata a superare il dissenso manifestato in sede di Conferenza di Servizi, deve esplicitare le valutazioni sottese alla ponderazione degli interessi antagonisti;

- il *“superamento del dissenso”* impone una nuova comparazione degli interessi pubblici coinvolti nella vicenda, e un'esternazione delle ragioni che inducono a privilegiare l'interesse correlato alla protezione della salute rispetto alla rilevanza economica del progetto;

- la giurisprudenza ritiene insufficiente il mero recepimento delle posizioni sfavorevoli emerse in sede di Conferenza, dovendo l'autorità statale illustrare i motivi della scelta di allinearsi alle posizioni di alcune amministrazioni (Comune e ASL) in luogo di altre (Regione, Provincia e ARPA);
- il progetto aveva già ottenuto la Valutazione di Impatto **Ambientale** (di seguito: VIA) da parte della Regione Lombardia, che si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa del sacrificio **ambientale** imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto delle alternative possibili e dei riflessi sulla cd. "opzione zero";
- è ampiamente criticabile la relazione dell'ASL di Mantova del 14/9/2015, nella Sezione della *"analisi epidemiologica dello stato di salute della popolazione residente a Moglia (MN)"*;
- la stessa Provincia (cfr. atto dirigenziale 8/10/2015) ha messo in evidenza come *"la relazione dell'ASL appare basata su valutazioni di elementi teorici, non concretamente correlati e quantificati rispetto all'impianto in oggetto, quindi aspecifici e non adeguatamente circostanziati per le finalità del procedimento istruttorio che deve basarsi su dati ed elementi certi evitando che le valutazioni degli Enti chiamati ad esprimersi siano basati su presupposti teorici non quantificabili"*; ad avviso dell'amministrazione, la relazione non pone ad oggetto della valutazione i potenziali effetti sanitari sulla salute della popolazione interessata, effettua una generica e del tutto parziale valutazione dello stato di salute della popolazione residente a Moglia, senza alcun riferimento all'opera in progetto;
- la relazione di parte dell'epidemiologo Ing. Carlo Zocchetti, datata 25/3/2016, evidenzia che:
 - non è stata effettuata l'analisi delle possibili esposizioni prodotte dall'impianto, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, ai fini di un giudizio sulle conseguenze sanitarie delle emissioni; l'ASL ipotizza situazioni ambientali negative totalmente immaginarie e propone conclusioni di merito sul peggioramento dello stato di salute della popolazione prive di qualsivoglia supporto probatorio (manca l'esame delle esposizioni potenziali e delle loro ricadute sul territorio);
 - non è stata presa in considerazione la letteratura scientifica sugli effetti sanitari potenzialmente associabili alle esposizioni (come si è detto, non analizzate);
 - la stessa ASL ha dato conto dell'uso di indicatori non dotati di particolare specificità, che risultano spesso alterati sotto l'influsso di insulti ambientali in grado di diffondersi attraverso le diverse matrici ambientali;
 - sono indagati effetti sanitari non pertinenti rispetto all'opera in valutazione (patologie neoplastiche, croniche/non-neoplastiche, eventi avversi alla riproduzione); alcuni indicatori (tumori del polmone, della mammella, del sangue) sono stati selezionati non per l'afferenza al procedimento ma per la numerosità di eventi, trascurando molti tipi di tumore che si presentano con numeri elevati (colon-retto, stomaco); lo stesso criterio non è stato adottato per gli eventi avversi alla riproduzione;
 - la critica maggiore investe l'approccio generale adottato, poiché la correlazione di alcuni indicatori (tumori alla mammella, tumori del sangue, eventi avversi alla riproduzione) con esposizioni di natura **ambientale** è discutibile, essendo gli stessi associati a fattori di rischio diversi (rispettivamente, aspetti metabolici e stili di vita, eziologia ignota, eventi di natura materna); altri casi (i tumori totali, le patologie respiratorie non maligne) costituiscono gruppi eterogenei che contengono al proprio interno sia elementi riconducibili a esposizioni ambientali, sia elementi il cui legame con le esposizioni è assente; in altre fattispecie (tumore al polmone), la patologia è dominata da abitudini di vita (fumo); in tutte le situazioni, le patologie sono associabili a una molteplicità di fattori causali e comunque si registra un'assenza di specificità rispetto alle potenziali emissioni dell'opera in valutazione;
 - le patologie oncologiche e quelle respiratorie non maligne sono fenomeni sanitari non acuti la cui eziologia deve essere ricondotta a fenomeni causali risalenti nel tempo (si tratta di cause collocate nell'ultimo ventennio del secolo scorso, lontane dalla situazione attuale del territorio in cui insiste l'opera in discussione);
 - l'ASL qualifica il fenomeno come "puntuale e non di area", pur in assenza di un'analisi sanitaria del territorio;

3) Illegittimità derivata del provvedimento impugnato, provocata dai vizi che affliggono gli atti presupposti (determinazione conclusiva del dirigente del Settore Ambiente della Provincia in data 15/9/2015, nota provinciale 8/10/2015 di rimessione al Consiglio dei Ministri); In particolare la ricorrente deduce i motivi seguenti:

3.I) Violazione degli artt. 1 comma 2, 6 comma 1 lett. b) e 14-*ter* comma 8 della L. 241/90, inosservanza delle norme sulla durata del procedimento, violazione dell'art. 29-*quater* del D. Lgs. 152/2006 e del regolamento provinciale sul procedimento e sull'accesso agli atti, in quanto l'autorità preposta ha aggravato il procedimento in assenza di esigenze straordinarie e motivate; la domanda di AIA è stata presentata il 30/1/2012 (salve le integrazioni dell'ottobre 2012 e del marzo 2013) e – dopo la sospensione disposta per acquisire la VIA – è ripresa nel novembre 2014 per concludersi in data 15/9/2015 (con la devoluzione al Consiglio dei Ministri); il procedimento è durato ben oltre il termine massimo di 150 giorni previsto dal legislatore, con 6 sedute di Conferenza di servizi e inutili rinvii ripetutamente concessi;

3.II) Violazione dell'art. 14-*quater* commi 1 e 3 e dell'art. 3 della L. 241/90 per difetto di motivazione, eccesso di potere per contraddittorietà, visto che il Comune di Moglia non ha espresso alcun motivato dissenso né, soprattutto, ha dato indicazioni sulle modifiche progettuali necessarie per ottenere l'assenso;

3.III) Violazione dell'art. 14-*quater* commi 1 e 3 della L. 241/90 da parte dell'atto provinciale che rimette la questione al Consiglio dei Ministri, in quanto il Comune di Moglia si è limitato a prestare adesione alla relazione dell'ASL senza esporre le modifiche progettuali indispensabili per modificare il proprio orientamento sfavorevole; la stessa Provincia ha avanzato plurime critiche (come già osservato) alla relazione ASL, evidenziando anche che nel procedimento di VIA – al quale l'ASL di Mantova aveva partecipato – non erano emerse particolari problematiche sanitarie, e il progetto proposto è immutato salvo alcune modifiche migliorative; la Provincia e l'ARPA di Mantova hanno ritenuto il progetto presentato “conforme alle norme di settore”; in definitiva, affiora la carenza di una motivazione “costruttiva” a sostegno del dissenso manifestato in seno alla Conferenza di Servizi.

D. Si sono costituiti in giudizio l'amministrazione provinciale, il Comune di Moglia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sono intervenuti *ad opponendum* un gruppo di 38 imprese e il Comitato civico per l'ambiente e la salute di Moglia e Bondanello.

E. Con ricorso r.g. 532/2016 (iscritto a ruolo a seguito di trasposizione del ricorso straordinario) parte ricorrente impugna il verbale della seduta della Conferenza di Servizi del 15/9/2015 e la determinazione provinciale di remissione della pratica al Consiglio dei Ministri, deducendo motivi in parte già illustrati (quali vizi di invalidità derivata) ai precedenti paragrafi 3.I, 3.II e 3.III, e nello specifico:

- Violazione degli artt. 1 comma 2, 6 comma 1 lett. b) e 14-*ter* comma 8 della L. 241/90, inosservanza delle norme sulla durata del procedimento, violazione dell'art. 29-*quater* del D. Lgs. 152/2006 e del regolamento provinciale sul procedimento e sull'accesso agli atti, in quanto l'autorità preposta ha aggravato il procedimento in assenza di esigenze straordinarie e motivate;

- Violazione dell'art. 14-*quater* commi 1 e 3 e dell'art. 3 della L. 241/90 per difetto di motivazione, eccesso di potere per contraddittorietà, visto che il Comune di Moglia non ha espresso alcun motivato dissenso né, soprattutto, ha dato indicazioni sulle modifiche progettuali necessarie per ottenere l'assenso; lo spostamento dello stabilimento non è una soluzione tecnica utile all'approvazione del progetto, visto che la localizzazione è già stata vagliata (e approvata) in sede di emissione della VIA positiva; fino al 2015 le ragioni dell'ostilità all'impianto afferivano a profili urbanistici, per poi improvvisamente investire sedicenti problemi di salute pubblica; la Provincia ha avanzato plurime critiche alla relazione ASL, evidenziando che l'attività sarebbe autorizzata per applicare le migliori tecnologie disponibili; i rilievi sugli odori molesti sono il frutto di preconcetti, e del resto la stessa ARPA si è limitata a impartire una campagna di monitoraggio delle emissioni nella fase di avvio dell'impianto.

F. In prossimità della trattazione pubblica delle cause le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive posizioni.

G. Alla pubblica udienza del 4/10/2017, i due gravami sono stati chiamati per la discussione e trattenuti in decisione.

DIRITTO

I due ricorsi appaiono connessi sotto il profilo soggettivo e oggettivo e pertanto se ne dispone la riunione, potendo essere decisi con un'unica sentenza ai sensi dell'art. 70 del Codice del processo amministrativo.

Per motivi di economicità processuale, il Collegio ritiene di procedere all'esame del ricorso r.g. 531/2016, che comunque assorbe al paragrafo c) una parte delle censure sviluppate nell'ulteriore atto di gravame.

LE ECCEZIONI IN RITO

0.1 La ricorrente eccepisce l'inammissibilità dei due interventi *ad opponendum*, adducendo che nel processo amministrativo l'istituto è finalizzato a permettere la difesa di un interesse collegato (parallelo o opposto) a quello azionato dalla parte principale, ed è teso a far conseguire un vantaggio indiretto o riflesso dall'accoglimento o (come nella causa odierna) dal rigetto del ricorso. Nel caso di specie, i 38 imprenditori e il Comitato non sarebbero portatori di alcun interesse nel procedimento per il rilascio dell'**autorizzazione**.

L'eccezione è infondata.

Ai sensi dell'art. 28 comma 2 Cpa "*Chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova*". Se ai fini dell'ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* si pone la necessità di verificare l'eventuale decadenza da azioni giudiziarie (che, ai sensi della disposizione citata, avrebbero potuto essere proposte in via autonoma nel rispetto dei termini di legge) l'intervento *ad opponendum*, sussistendone le restanti condizioni, può esser dispiegato semplicemente "accettando lo stato ed il grado in cui il giudizio si trova". Sia il Comitato che i 38 imprenditori (che risiedono o esercitano l'attività in prossimità della zona interessata dal progetto) coltivano l'aspirazione – opposta a quella di cui è portatrice la ricorrente – di evitare la collocazione di un impianto di trattamento rifiuti sul territorio nel quale vivono e operano quotidianamente. L'interesse "antagonista" con quello coltivato in giudizio da Ecologia Papotti, risiede nell'accampato peggioramento della qualità della vita per effetto dell'apertura dell'insediamento a breve distanza dalle rispettive attività. Il pregiudizio è rappresentato anche dal Comune di Moglia nella formulazione del parere di competenza in data 10/7/2015 (suo doc. 8, pagina 31), nella parte in cui fa riferimento – ad esempio – all'aumento del traffico pesante (traffico indotto stimato in 46 camion al giorno di 9,5 t cadauno, pari a 8 mezzi all'ora – cfr. contributo tecnico scientifico ARPA 26/8/2013), alla maggiore incidentalità e alle emissioni. Alla luce di tali considerazioni, la prospettazione non si rivela condivisibile.

0.2 Anche le eccezioni sollevate dalle parti resistenti devono essere rigettate, alla luce delle riflessioni che seguono:

- sull'inammissibilità dell'impugnazione di un atto di alta amministrazione (deduzione degli intervenienti): gli atti di alta amministrazione – che attengono alle scelte di fondo dell'azione delle pubbliche autorità – non rientrano nella categoria degli atti politici, ma rivestono natura di atti amministrativi connotati da un elevato tasso di discrezionalità, e sono sottoposti a un sindacato giurisdizionale circoscritto ai canoni della ragionevolezza, coerenza e adeguatezza motivazionale (Consiglio di Stato, sez. IV – 29/2/2016 n. 808); pertanto, l'esistenza di ampi margini di apprezzamento in capo all'amministrazione statale potrà eventualmente assumere rilievo nell'esame del merito dei motivi di gravame;
- ogni questione afferente alla lesione del principio di alternatività (evocata dagli intervenienti) è venuta meno, avendo la Provincia promosso istanza di trasposizione del ricorso straordinario nella presente sede giurisdizionale (il gravame r.g. 532/2016 è chiamato all'odierna udienza pubblica);

- sull'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ai controinteressati, ossia Comitato e gruppo di imprenditori (eccezione sollevata dagli intervenienti): l'art. 41 comma 2 prima parte del C.p.a. statuisce che *“Qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge...”*; in termini generali, si considera tale colui il quale dall'atto impugnato riceva un vantaggio diretto ed immediato (oggettivamente percepibile come tale, in quanto tutelato dall'atto stesso), ossia un positivo ampliamento della propria sfera giuridica che concretizza l'interesse sostanziale alla conservazione dei suoi effetti (Consiglio di Stato, sez. VI – 3/8/2017 n. 3889); nel giudizio amministrativo, la nozione di controinteressato in senso tecnico dipende da un elemento formale – ossia l'espressa menzione o l'immediata individuabilità del soggetto in questione nell'ambito del provvedimento impugnato o del relativo contesto di riferimento – e da uno sostanziale, da ricondurre al riconoscimento, in capo al soggetto stesso, di un interesse giuridico qualificato al mantenimento degli effetti dell'atto (cfr. T.A.R. Campania, sez. V – 11/5/2017 n. 2524; T.A.R. Lazio, sez. II-bis – 7/3/2017 n. 3215, che risulta appellata); i soggetti intervenuti nel presente giudizio ricevono, dal provvedimento di diniego dell'**autorizzazione**, un beneficio mediato e riflesso, che legittima l'intervento in giudizio ma non condivide la stessa natura dell'interesse legittimo cd. principale, con le sue peculiari caratteristiche di concretezza, personalità ed attualità;

- l'omessa notificazione del ricorso all'ASL di Mantova è stata rilevata dagli intervenienti a sostegno di un'istanza di integrazione del contraddittorio nei confronti dell'autorità sanitaria, che tuttavia non si ritiene di disporre in questa fase, anche alla luce della prosecuzione del presente giudizio;

- sulla natura endo-procedimentale del verbale della Conferenza di servizi e della determinazione conclusiva (secondo la Provincia, sono atti privi di contenuto decisionale e, conseguentemente, non hanno attitudine lesiva nei confronti della sfera giuridica della ricorrente): la Conferenza di servizi costituisce un modulo procedimentale, funzionale a determinare un'accelerazione dei tempi procedurali, per cui i relativi verbali non hanno valore provvedimento ma racchiudono elementi istruttori che vengono assunti in modo coordinato, in vista della determinazione finale di competenza dell'amministrazione procedente (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III – 20/7/2015 n. 1741); nel caso di specie, anche se la questione è stata sottoposta all'esame del Consiglio dei Ministri, l'impresa esponente deduce talune censure (il ritardo nella conclusione del procedimento, l'omessa formulazione di un dissenso autenticamente motivato) suscettibili di refluire sulla legittimità della decisione conclusiva della Provincia, ovvero di assumere rilievo con riguardo a profili di altra natura (ad esempio, di carattere risarcitorio);

- sul difetto di interesse alla coltivazione del ricorso (evocato dalla Provincia): se è vero che l'accoglimento delle doglianze sollevate dalla ricorrente non può “sostituire” il dissenso delle amministrazioni poste a tutela di interessi cd. sensibili, è altrettanto vero che dalla (eventuale) valorizzazione delle prospettazioni di Ecologia Papotti potrebbe derivare l'obbligo di riavviare il procedimento e di rinnovarlo (in tutte o alcune sue fasi), senza che la sentenza interferisca con le competenze istituzionalmente stabilite dalla legge, né con l'intangibile principio di divisione dei poteri;

- sulla natura endo-procedimentale della deliberazione del Consiglio dei Ministri (eccezione dell'Avvocatura dello Stato); l'asserzione non è persuasiva, poiché la scelta compiuta dal Consiglio dei Ministri, se non esaurisce il complesso procedimento attivato *ex art. 14-ter* della L. 241/90, ha natura vincolante rispetto ai successivi provvedimenti dell'autorità procedente (che appaiono di mero recepimento della predetta decisione).

IL MERITO

Il Collegio affronta anzitutto il ricorso r.g. 531/2016, e rispetto al medesimo intende ripercorrere i vizi procedimentali enunciati al paragrafo C1 dell'esposizione in fatto.

1. L'art. 14-*quater* comma 3 della L. 241/90, nella disciplina applicabile *ratione temporis*, statuiva espressamente nella sua prima parte che <<Al di fuori dei casi di cui all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, e delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché dei casi di localizzazione delle opere di interesse statale, ove venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela **ambientale**, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la questione, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione, è rimessa dall'amministrazione precedente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, che ha natura di atto di alta amministrazione. Il Consiglio dei Ministri si pronuncia entro sessanta giorni, previa intesa con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali, motivando un'eventuale decisione in contrasto con il motivato dissenso. Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata>>. La disposizione prosegue regolando il caso in cui "... il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza", e dunque ipotizzando una fattispecie differente da quella all'esame del Collegio (in cui l'autorità precedente è la Provincia, mentre la Regione si è favorevolmente espressa sul progetto).

Il primo motivo racchiude plurime doglianze di natura procedimentale, le quali non sono suscettibili di positivo apprezzamento per le ragioni di seguito precisate.

1.I) Il procedimento sarebbe stato definito dal Consiglio dei Ministri oltre il termine normativamente previsto di 60 giorni, avente natura perentoria (la questione era stata sottoposta al Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio in data 8/10/2015, mentre la deliberazione conclusiva è stata assunta l'8/1/2016);

a) Sul punto, il Collegio condivide il consolidato orientamento secondo il quale l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento non è idonea a determinare l'illegittimità del provvedimento finale, in quanto il carattere perentorio di un termine (idoneo a provocare l'invalidità dello stesso provvedimento in caso di sua violazione) deve potersi evincere da un'apposita norma che espressamente lo qualifichi come tale o che prescriva la decadenza del potere amministrativo esercitato oltre un certo lasso temporale: la regola generale è, viceversa, quella per cui il mancato rispetto del termine stabilito non rende invalida la determinazione tardivamente assunta, conservando l'amministrazione la potestà di concludere il procedimento mediante il provvedimento finale (T.A.R. Lazio Roma, sez. I-*quater* – 23/1/2017 n. 1103). Secondo T.A.R. Toscana, sez. II – 8/10/2013 n. 1346 (e la giurisprudenza evocata), è consolidato l'indirizzo secondo cui, in assenza di una specifica disposizione che esplicitamente riconosca come perentorio il termine assegnato all'autorità pubblica per ultimare il procedimento amministrativo – prevedendo la perdita del potere di agire da parte della stessa al suo spirare o comunque una specifica sanzione decadenziale – il termine stesso deve intendersi come meramente sollecitatorio o ordinatorio, ed il suo superamento non determina l'illegittimità dell'atto ma una semplice irregolarità non viziante: alla luce di ciò, la norma che introduce un lasso temporale per il compimento dell'azione amministrativa è rilevante sotto altri aspetti, abilitando l'interessato ad attivare la tutela giurisdizionale contro l'inerzia dell'amministrazione, senza consumare la sua potestà di provvedere.

b) Nel caso esaminato, la natura perentoria del termine non è sancita espressamente dal legislatore, né si inferisce dalla formulazione dell'articolo pertinente. Occorre infatti indagare se la predetta qualificazione si possa desumere dalla previsione di esclusioni o decadenze (cfr. sentenza di questo T.A.R., sez. II – 23/6/2015 n. 873 che richiama T.A.R. Umbria – 26/3/2015 n. 128; T.A.R. Lazio Roma, sez. III-ter – 28/11/2013 n. 10206): ebbene, nell'art. 14-*quater* comma 3 non si rinviene una specifica disposizione che inibisca l'esercizio tardivo del potere, per cui deve ragionevolmente affermarsi la natura ordinatoria del termine di 60 giorni ivi indicato.

c) Da ultimo, al paragrafo 3.2 (pagina 8) delle Linee guida operative per la rimessione al Consiglio dei Ministri (doc. 1 intervenienti), correttamente si avverte che il termine di 60 giorni dall'avvenuta trasmissione della pratica per l'adozione della deliberazione conclusiva ha natura ordinatoria, e l'eventuale decorso non determina il venir meno della competenza dell'organo costituzionale.

1.II) Secondo l'esponente, la riunione del 5/11/2015 presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio non avrebbe dovuto svolgersi, in quanto il motivato dissenso era stato manifestato da un Ente locale (il Comune di Moglia) e non da una *"Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza"*, cosicché il permanere delle divergenze avrebbe legittimato il Consiglio dei Ministri a pronunciarsi direttamente entro 30 giorni.

a) La disciplina del caso di cui si controverte rientra nella prima parte dell'art. 14-*quater* comma 3 della L. 241/90, dato che è stato espresso un motivato dissenso da due amministrazioni preposte alla cura della salute e dell'incolumità pubblica (ASL di Mantova e Comune di Moglia). Il Consiglio dei Ministri ha convocato una riunione di coordinamento istruttorio, coinvolgendo tutti i soggetti interessati, al quale ha fatto seguito una seconda riunione (tenutasi il 17/11/2015) con i soli rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, della Salute e dello Sviluppo Economico. L'articolazione del procedimento è avvenuta conformemente alle linee guida operative le quali (paragrafo 3.1 – pagina 7) stabiliscono che la Presidenza del Consiglio *"indica, di norma, una o più riunioni di coordinamento per acquisire i necessari elementi informativi e di valutazione, da sottoporre al Consiglio dei Ministri per un compiuto esame della questione"*. L'approfondimento istruttorio rappresenta un momento fisiologico (oltre che logico) di un procedimento che contempla l'analisi di attività complesse e l'applicazione di normative di settore di carattere specialistico. Peraltro, non va sottaciuto che il Consiglio dei Ministri assume il ruolo di mediatore delle contrapposizioni insorte, per cui gli incontri hanno anche lo scopo di promuovere la ricerca di un punto di incontro tra le amministrazioni dissenzienti (cfr. le stesse linee guida).

1.III) Sotto altro profilo, sostiene Ecologia Papotti che nel corso della riunione il Comune di Moglia non ha formulato le dovute indicazioni necessarie a raggiungere una soluzione concordata, anche volta a far modificare il progetto originario, ma ha perseverato nella propria posizione di dissenso.

a) Anzitutto l'art. 14-*quater* comma 3 non contempla l'obbligo giuridico, per la parte dissenziente, di specificare il percorso per addivenire a un'intesa, mentre la seconda parte della norma regola il *"motivato dissenso"* di una Regione o di una Provincia autonoma, per cui nel corso della riunione fissata *"i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario"*.

La scansione procedimentale illustrata al precedente paragrafo 1 <<... *delinea un'essenziale differenza tra l'ipotesi in cui il motivato dissenso provenga da un'amministrazione statale preposta alla tutela di interessi sensibili e l'altra in cui esso sia espresso da Regione o provincia autonoma in materie di loro competenza, posto che soltanto in quest'ultimo caso, e proprio al fine di salvaguardare nel più ampio margine possibile l'ambito dell'autonomia regionale e delle provincie autonome di Trento e Bolzano, la ricerca dell'intesa è affidata a specifiche riunioni, nelle quali devono essere forniti specifici apporti collaborativi tesi alla definizione di una soluzione positiva condivisa anche con le opportune modifiche progettuali e ulteriori "trattative", solo all'esito delle quali il procedimento può essere eventualmente definito in senso negativo: in altri termini, il principio del c.d. dissenso costruttivo, e quindi l'obbligo di ricercare una soluzione condivisa, atta ad armonizzare tutti gli interessi pubblici e privati implicati, se ha valore generale e informa di sé l'intero procedimento, assume una valenza del tutto peculiare (solo) nel caso in cui il dissenso sia riferibile a una regione o provincia autonoma*>> (Consiglio di Stato, sez. IV – 5/5/2016 n. 1799).

b) In secondo luogo, la condotta della parte dissenziente deve essere vagliata alla luce dell'interesse di cui è portatrice e delle ragioni illustrate (vicinanza al Centro abitato, profili di tutela della salute dei cittadini) le quali, nel caso concreto, hanno indotto il Comune a suggerire una diversa allocazione dell'impianto.

1.IV) Ritiene Ecologia Papotti che il secondo incontro presso la Presidenza del Consiglio (in data 17/11/2015) avrebbe dovuto tenersi con le stesse modalità del primo, mentre ha avuto luogo con i soli rappresentanti dei Ministeri dell'Ambiente, della Salute e dello Sviluppo Economico, con l'assenza dei partecipanti della prima seduta (non invitati) e senza intraprendere un tentativo di mediazione (o valutare opzioni progettuali alternative).

a) La riunione del 17/2/2015 ha coinvolto i Ministeri titolari di competenza in materia (rilascio di AIA per un impianto di trattamento rifiuti) per un confronto sulle questioni sottese alla complessa pratica e alla luce della seduta "ufficiale" tenutasi il precedente 5/11/2015. Quest'ultima ha visto la partecipazione di tutti i soggetti interessati, mentre non appaiono precluse – per favorire i dovuti approfondimenti istruttori – ulteriori occasioni di dibattito (anche ristrette e di tipo informale) affinché le autorità maturino il proprio convincimento in modo consapevole e con cognizione di causa. Peraltro, si è già visto (paragrafo 1.II) che le linee guida di disciplina del procedimento contemplano espressamente l'opzione di una pluralità di riunioni di coordinamento. Deve essere sottolineato, poi, che il tentativo di composizione non è correlato allo svolgimento di identificate adunanze, e in ogni caso aveva potuto essere sperimentato nell'incontro del 5/11/2015, che ha visto una pluralità di partecipanti. Infine, si osserva nuovamente che l'obbligo per la Presidenza del Consiglio di indire una seconda riunione *"con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria"*, è enunciato nella seconda parte dell'art. 14-*quater* comma 3 che regola la diversa ipotesi del "motivato dissenso" rappresentato da una Regione o da una Provincia autonoma.

1.V) Lamenta la ricorrente che, dopo la predetta riunione, non è stata alimentata alcuna trattativa per risolvere i punti critici e di dissenso, e il Consiglio dei Ministri ha adottato una decisione affrettata, recependo acriticamente le conclusioni dell'ASL di Mantova, non condivise dalla Provincia e dall'ARPA.

a) Premesso che le doglianze sulla determinazione del Consiglio dei Ministri saranno esaminate unitamente al prossimo motivo, in questa sede il Collegio rinvia alla riflessione più volte sviluppata sulla non applicabilità alla fattispecie della seconda parte dell'art. 14-*quater* comma 3.

1.VI) Anche il rilievo per cui la deliberazione finale è stata adottata senza la dovuta partecipazione del Presidente della Regione Lombardia è depotenziato dalle riflessioni sopra richiamate (non avendo la Regione manifestato un dissenso). In ogni caso, un rappresentante della Regione ha partecipato alla riunione "ufficiale" del 5/11/2015.

In conclusione, le plurime doglianze rappresentate devono essere disattese.

2. A questo punto viene all'attenzione del Collegio il secondo motivo, per la cui esposizione completa si rinvia alla descrizione in fatto.

2.I Sotto un primo profilo l'esponente lamenta che l'ASL non avrebbe esternato le effettive ragioni di contrasto dell'intervento progettato con la salute e l'incolumità pubblica (circostanza che avrebbe dovuto indurre la Conferenza a determinarsi in senso favorevole), e comunque sottopone a forte critica la relazione del 14/9/2015, nella Sezione della *"analisi epidemiologica dello stato di salute della popolazione residente a Moglia (MN)"*.

Le censure non sono passibili di positivo scrutinio.

2.II Anzitutto l'ASL di Mantova (oggi ASST) si è espressa sulla domanda di **autorizzazione** non soltanto con la richiamata relazione del 14/9/2015, ma altresì con le note 5/12/2014, 12/4/2015 e 15/7/2015 (cfr. doc. 6, 7 e 8 imprenditori intervenienti). Nei propri scritti, l'autorità sanitaria ha messo in luce che il lotto destinato a ospitare l'insediamento (su un sedime di 4.300 mq) insiste in una zona artigianale e commerciale (come tale classificata nel PGT), e si trova a distanza di qualche centinaio di metri da abitazioni sparse, a 270 metri da alcune villette e a meno di 500 metri dal perimetro dell'area residenziale, entro il quale sono previste (e collocate) aree abitative e attrezzature collettive. Una fotografia dello stato di fatto è riportata anche dal Comune di Moglia nel proprio parere del 10/7/2015, ove (pagina 7) si precisa che l'attività produttiva si inserirebbe nel Centro abitato, e che *"all'interno dei buffer di 100 e 500 metri individuati nelle*

planimetrie integrate dal richiedente” si trovano alcune aree *standard*, occupate tra l'altro dalla piscina comunale, dal campo sportivo con annessa tribuna e dal palazzetto dello sport (utilizzato come palestra della scuola a seguito degli eventi sismici del 2012), mentre in Piazza di Vittorio si trova dal settembre 2012 la struttura prefabbricata di 2.200 mq. adibita a scuola primaria e secondaria di primo grado (a causa dell'inagibilità dei fabbricati preesistenti).

2.III Nella nota 5/12/2014, l'ASL ha sottolineato che l'attività non rispetta i dettami di cui all'art. 216 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie, e il riferimento normativo è stato richiamato anche dal Consiglio dei Ministri nella propria decisione conclusiva sfavorevole. Oggetto dell'**autorizzazione**, infatti, è un'attività industriale insalubre riconducibile alla prima classe ex art. 216 del R.D. 27/7/1934 n. 1265, il quale – nel testo ancor oggi vigente – ne permette l'insediamento solo se *“isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni”*. In proposito, è stato affermato che la prescrizione normativa nazionale non contiene un'inibizione assoluta, ma tuttavia per le attività della prima classe, a differenza di quelle della seconda, sussiste un divieto di collocazione vicino alle abitazioni (T.A.R. Piemonte, sez. I – 13/4/2017 n. 480). In tali casi, il provvedimento comunale non deve farsi carico di dare conto delle esalazioni nocive o delle conseguenze pregiudizievoli per la salute pubblica, posto che la qualificazione come industria insalubre è *in re ipsa* nell'attività esercitata dalla ricorrente. Nella fattispecie, si è in presenza di una “nuova” attività insalubre di prima classe, collocata in una zona presso la quale preesistono insediamenti residenziali e commerciali.

2.IV Sul punto, in verità, la disposizione legislativa richiamata prevede solamente che le predette industrie insalubri siano isolate nelle campagne e “tenute lontane” dalle abitazioni, senza imporre distanze minime: per conseguenza la giurisprudenza ha anche rilevato che, essendo implicitamente ammesso – in materia igienico-sanitaria – il potere di deroga alle distanze minime, l'amministrazione, in sede di rilascio del titolo edilizio, deve valutare che l'impatto sull'ambiente circostante sia contenuto (T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I – 21/3/2015 n. 418; T.A.R. Marche – 15/4/2016 n. 259). Lo stesso art. 216, al comma V, consente che un'industria o manifattura, la quale sia iscritta nella prima classe, *“può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato”* (T.A.R. Trento 14/1/2016 n. 16; T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII – 15/9/2015 n. 2762, che risulta appellata).

2.V In proposito, contrariamente a quanto opina parte ricorrente, l'ASL ha manifestato forte contrarietà al progetto, illustrando a più riprese le ragioni a suo avviso ostative all'insediamento. Nella nota 5/12/2014 ha dato conto del mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 216 del T.U.L.S, alla luce della vicinanza delle abitazioni e dell'area residenziale. Nella stessa nota e in quella del 12/4/2015 l'ASL ha sottolineato l'opportunità di acquisire una valutazione di impatto sanitario (VIS), in quanto la VIA sarebbe priva della correlazione tra gli impatti ambientali e gli effetti sulla salute pubblica. Nella nota successiva del luglio 2015, l'autorità sanitaria ha dettagliato il contenuto della VIS, la quale deve contemplare uno *screening* sulla situazione di partenza, la definizione della portata del progetto, la valutazione dei potenziali impatti sanitari (epidemiologia **ambientale**), un monitoraggio e valutazione sanitaria post opera e un monitoraggio sulle aree di ricaduta degli inquinanti. Nel seguito, l'ASL ha segnalato 7 tipologie di omissioni/lacune, la cui assenza impedisce di esprimere un parere con cognizione di causa. Dette carenze sono state ribadite nella nota 14/9/2015, che pone l'attenzione sulla presenza di microinquinanti nell'area e sull'importanza della loro identificazione. La relazione prosegue con un approfondimento sullo stato di salute della popolazione residente, e racchiude una griglia di *screening* e diversi indicatori, alla luce dell'incidenza delle patologie neoplastiche, delle patologie croniche non neoplastiche e degli eventi avversi alla riproduzione: l'incidenza dei tumori maligni e delle patologie respiratorie croniche è più elevata nel confronto con il distretto e con l'intera Provincia, e gli indicatori di salute *ante-operam* rivelano che la popolazione di Moglia parte da una posizione decisamente più svantaggiata rispetto a quella confinante.

2.VI Ad avviso di parte ricorrente il rischio sanitario evidenziato per la popolazione di Moglia nella seconda parte della relazione del 14/9/2015 risulta del tutto non condivisibile in quanto generico, non circostanziato e complessivamente inattendibile in quanto basato su elementi meramente ipotetici. Tuttavia, anche a prescindere dalla piena validità scientifica dell'analisi dell'ASL, alla luce di quanto rappresentato al precedente paragrafo l'autorità sanitaria ha indicato plurime concorrenti ragioni di contrasto dell'impianto progettato con la salvaguardia della salute pubblica, e pertanto non può accogliersi la tesi del "non parere" avanzata con la censura.

2.VII La parte consistente della doglianza investe l'attività compiuta dall'autorità statale, in quanto ad avviso dell'esponente:

- la Presidenza del Consiglio ha disatteso le indicazioni della Conferenza, che aveva acclarato la piena compatibilità del progetto con l'area interessata;
- la deliberazione del Consiglio dei Ministri soggiace all'obbligo di adeguata motivazione sancito dall'art. 3 della L. 241/90: essendo preordinata a superare il dissenso manifestato in sede di Conferenza di Servizi, deve esplicitare le valutazioni sottese alla ponderazione degli interessi antagonisti;
- il "superamento del dissenso" impone una nuova comparazione degli interessi pubblici coinvolti nella vicenda, e un'esternazione delle ragioni che inducono a privilegiare l'interesse correlato alla protezione della salute rispetto alla rilevanza economica del progetto;
- la giurisprudenza ritiene insufficiente il mero recepimento delle posizioni sfavorevoli emerse in sede di Conferenza, dovendo l'autorità statale illustrare i motivi della scelta di allinearsi alle posizioni di alcune amministrazioni (Comune e ASL) in luogo di altre (Regione, Provincia e ARPA);
- il progetto aveva già ottenuto la VIA da parte della Regione Lombardia, che si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa del sacrificio **ambientale** imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto delle alternative e dei riflessi sulla cd. "opzione zero".

L'ampia prospettazione non si rivela persuasiva.

2.VIII Anzitutto conviene soffermarsi sul procedimento instaurato nella complessa vicenda esaminata. Ai sensi dell'art. 14-ter comma 6-bis della L. 241/90 per tempo vigente, l'autorità procedente cui spetta l'iniziativa di indire la Conferenza di servizi, assume la determinazione conclusiva tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla medesima. Detta sequenza però non trova applicazione laddove in sede di Conferenza (come nel caso di specie) sia espresso il dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela **ambientale**, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. In tal caso, l'eventuale superamento del dissenso deve avvenire nell'osservanza delle vie procedurali appositamente stabilite dall'art. 14-*quater* comma 3, *"in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione e dell'articolo 120 della Costituzione"*: il meccanismo delineato dalla precitata disposizione contempla, a fronte dell'arresto procedimentale susseguente al dissenso qualificato manifestato in Conferenza di servizi da un'amministrazione preposta alla tutela di un bene giuridico sensibile, la devoluzione della questione ad altra sede, ossia il Consiglio dei Ministri (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III – 12/7/2016 n. 1411, confermata in appello da Consiglio di Stato, sez. IV – 24/8/2017 n. 4062; Consiglio di Stato, sez. VI – 30/9/2015 n. 4545; C.G.A. Sicilia – 2/5/2017 n. 207). In buona sostanza, l'effetto dell'opposizione proveniente dalle amministrazioni titolari dei cd. interessi sensibili (ovvero il rimedio previsto per il suo superamento) è quello di spogliare l'autorità procedente della sua competenza ad agire sulla base del modulo della Conferenza di servizi e di rendere "dovuta" la rimessione degli atti al più alto livello dell'amministrazione centrale: si attiva così un tratto procedimentale connotato dalla funzione "sostitutiva" del Consiglio dei Ministri *ex art. 120 della Costituzione* (cui rinvia lo stesso articolo 14-*quater* comma 3 della L. 241/90), con le garanzie ispirate al principio della leale collaborazione tra i diversi livelli di

governo. Come ha riconosciuto T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I – 17/11/2016 n. 2224, *“la manifestazione del dissenso qualificato e l'avvio del meccanismo preposto al superamento dell'impasse comportano, pertanto, uno spostamento legalmente previsto della competenza decisionale, assegnando la correlativa responsabilità decisionale (e procedimentale) al Consiglio dei Ministri, cui è attribuito il potere di valutare gli interessi in gioco nell'esercizio della più ampia discrezionalità che connotano gli atti di alta amministrazione (qualificazione espressamente riconosciuta, nell'art. 14-quater della L. 241/90 nel testo modificato dall'art. 25 n. 164 del 2014, alla deliberazione conclusiva, seppure non più riprodotta nel testo oggi vigente come novellato dal D.lgs. 30 giugno 2016 n. 127)”*.

2.IX Come statuisce la disposizione più volte evocata, l'atto assunto dal Consiglio dei Ministri ha natura di “alta amministrazione” per cui, a differenza degli atti politici, non sfugge al sindacato giurisdizionale di legittimità, sotto il profilo della sussistenza dei presupposti previsti dalla legge e della manifesta carenza di istruttoria ed irragionevolezza della scelta in concreto operata (T.A.R. Umbria – 17/12/2015 n. 564). E' stato ulteriormente precisato che la natura di atto di alta amministrazione che connota la deliberazione del Consiglio dei Ministri, non esclude il sindacato giurisdizionale sotto il profilo dell'osservanza delle disposizioni che attribuiscono, disciplinano e conformano il relativo potere discrezionale, e, dunque, con riferimento ai canoni della ragionevolezza, coerenza e adeguatezza motivazionale (cfr. T.A.R. Campania Salerno, sez. I – 17/1/2017 n. 135 e la giurisprudenza ivi evocata): all'interno di tali confini, pertanto, la deliberazione impugnata può essere oggetto di scrutinio da parte di questo T.A.R.. Si tratta, in altri termini, di un sindacato giudiziale di tipo “debole”, dovendo questo arrestarsi ad uno scrutinio limitato alla ricerca di eventuali profili di palese illegittimità, contraddittorietà e irragionevolezza, teso a verificare la correttezza dell'istruttoria svolta dal Consiglio dei Ministri e il rispetto delle prescrizioni normative dettate dalla legge n. 241 del 1990 per disciplinare la fase di superamento del dissenso (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI – 5/5/2016 n. 1779).

2.X Passando all'esame dell'attività che il Consiglio dei Ministri è chiamato a compiere, e al delicato ruolo di composizione/bilanciamento dei valori in conflitto (in particolare l'iniziativa economica privata e la salute pubblica, entrambi oggetto di tutela costituzionale), si è osservato che l'art. 14-quater comma 1 della L. 241/90 *<<è un meccanismo di semplificazione procedimentale, e non trasforma un giudizio di ordine tecnico, che compete con i rispettivi atti (o manifestazioni in Conferenza di servizi) alle amministrazioni preposte “alla tutela ambientale [...] paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità”, in un giudizio di discrezionalità amministrativa, con il quale si debba pretermettere la cura del rispettivo interesse per autolimitarlo in via discrezionale in favore dell'interesse in ipotesi configgente: ciascuna di queste amministrazioni, invece, ha il dovere di curare tecnicamente il suo interesse istituzionale e di sottoporre questa cura al confronto dialettico, vagliando così se gli assunti che le stanno a base sono senz'altro corretti o possono corretti e modificati pur senza venir meno alla cura di quel medesimo interesse pubblico>>* (Consiglio di Stato, sez. VI – 15/1/2013 n. 220): in buona sostanza la deliberazione del Consiglio dei Ministri – riferibile al potere sostitutivo ordinario *ex art.* 120 della Costituzione – non implica un procedimento di riesame del dissenso qualificato (che resta fermo nei suoi contenuti motivazionali) ma, nell'ottica di un bilanciamento complessivo, un'eventuale ri-ponderazione dei suoi effetti, suscettibili di attenuazione (o elisione) nel raffronto con l'interesse ritenuto primario.

A questo punto, si aprono due scenari alternativi.

2.XI Nel primo caso, il Consiglio dei Ministri giudica recessivo l'atto di dissenso qualificato ed emana un provvedimento contrastante con esso: è indispensabile una motivazione che dia adeguato e congruo conto delle ragioni specifiche per cui le incompatibilità descritte dall'amministrazione dissenziente vanno, in quel concreto caso, diversamente valutate (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV – 24/8/2017 n. 4062 che richiama Consiglio di Stato, sez. VI – 15/1/2013 n. 220). Detta valutazione non disapplica i parametri del giudizio tecnico (ad es. un vincolo, che non può per l'occasione essere messo nel nulla) ma comporta – in capo all'organo costituzionale affidatario della decisione nella sua funzione di massima sintesi amministrativa – l'adozione, in deroga a quel dissenso, di un apprezzamento di “alta amministrazione”.

2.XII Nel secondo caso, il Consiglio dei Ministri aderisce agli interessi oppositivi dell'amministrazione dissenziente (o delle amministrazioni dissenzienti). A differenza dell'ipotesi precedente, per la quale l'art. 14-*quater* comma 3 contempla uno specifico obbligo motivazionale che deve assistere la decisione in contrasto con il motivato dissenso, il legislatore non introduce un dovere analogo: è pertanto sufficiente che l'autorità statale dia conto, in modo chiaro e intellegibile, della condivisione della posizione ostativa. Sul punto, è possibile citare nuovamente la persuasiva pronuncia del Consiglio di Stato (sez. VI – 15/1/2013 n. 220), nella parte in cui chiarisce che <<Ove invece la deliberazione del Consiglio dei Ministri (come è nel caso presente) non contrasti l'atto di dissenso qualificato, non v'è ragione di una particolare esternazione di ragioni ulteriori di una decisione che, a sufficienza, intenda essere conforme a quel dissenso legittimamente espresso e che voglia lasciar permanere intatto negli effetti. Quel dissenso, va sottolineato, non era un semplice, vero e proprio parere (cioè un atto consultivo), ma un giudizio che di suo, fuori dello schema procedimentale della conferenza di servizi, sarebbe stato comunque ostativo all'approvazione del progetto. La sua contestualizzazione nella conferenza causava, prima di chiudere definitivamente in quella sede il procedimento, l'effetto di devolvere la "questione" al massimo livello amministrativo, con ivi - cioè nel quadro dell'attività di governo - l'eventualità di una riconsiderazione dei suoi effetti, o su intesa o su decisione autonoma del Governo, dove nel secondo caso il preliminarizzare se procedere alla riconsiderazione è espressivo di un'insindacabile scelta governativa. Se in questa sede ultima non si assumono nuovi elementi di scelta o nuove valutazioni di alta amministrazione che conducano a un nuovo e diverso risultato, non sorge una necessità di giustificare autonomamente un non-dissenso dal dissenso, che nulla innova. È piuttosto manifesta – ed è chiara nella specie anche testualmente - la conferma delle ragioni del dissenso medesimo già congruamente motivato in conferenza dall'amministrazione preposta alla cura degli interessi sensibili dell'art. 14-*quater*, comma 1. Questa decisione governativa di lata discrezionalità, che segue la mancata intesa, di non avvalersi dei poteri di alta amministrazione di deroga (al dissenso qualificato) compete alla responsabilità propria del Governo ed esprime in concreto un raccordo tra attività amministrativa e attività politica. La sua manifestazione consiste nella sua conclusione e i motivi sono per rinvio quelli del dissenso qualificato già espresso dall'organo amministrativo specificamente deputato>>.

2.XIII Alla luce dei summenzionati principi generali che governano il procedimento di cui si discute, il Collegio ritiene non condivisibili le deduzioni dell'esponente per le ragioni seguenti:

- la Presidenza del Consiglio ha affrontato una situazione caratterizzata da Enti in contrapposizione tra loro, ossia Regione, Provincia e ARPA da un lato e Comune e ASL dall'altro; peraltro, la Provincia si era orientata negativamente nella procedura di VIA, e comunque non corrisponde al vero che la Conferenza avesse acclarato la "piena compatibilità" del progetto con l'area interessata, come del resto si è evidenziato al paragrafo 2.V;

- sulla posizione della Provincia di Mantova, va poi puntualizzato che il provvedimento 8/1/2016 sottolinea che l'Ente ha espresso "una posizione negativa nella valutazione dell'impianto, pur ritenendolo tecnicamente assentibile", criticando i contenuti del parere ASL sull'analisi epidemiologica e segnalando comunque l'opportunità di acquisire le valutazioni di organismi sanitari nazionali;

- la deliberazione del Consiglio dei Ministri racchiude una sufficiente motivazione a sostegno della decisione finale; dopo aver esaminato e riassunto gli interessi antagonisti – la tutela della salute e la libertà di iniziativa economico-imprenditoriale – ha ravvisato la preminenza del primo, aderendo alle prospettazioni dell'ASL e del Comune di Moglia; dopo aver illustrato l'iter procedimentale sviluppatosi innanzi a sé (dopo la remissione dell'autorità procedente, ossia la Provincia di Mantova), e dopo aver riferito delle posizioni assunte dai soggetti partecipanti alla riunione di coordinamento, ha ritenuto di allinearsi agli Enti dissenzienti, che avevano messo in luce plurime criticità (puntualmente richiamate nel provvedimento impugnato): presenza di numerose strutture sensibili nella vicina area residenziale (in contrasto con l'art. 216 TULS che prevede che le industrie insalubri di prima classe siano collocate nelle campagne, ad adeguata distanza dalle abitazioni), carenze progettuali, rischio connesso alle emissioni in atmosfera (per il rilascio di polveri, sostanze odorigene e irritanti), possibile correlazione tra aumento degli inquinanti e aumento delle patologie nella

popolazione residente; in conclusione, la straordinarietà della situazione ha avallato il giudizio di contrarietà all'impianto; in definitiva, è rintracciabile una motivazione (formulata prevalentemente *per relationem*) sui profili che hanno sorretto il giudizio di prevalenza del valore della salute pubblica;

- il "superamento del dissenso" è certamente l'obiettivo sotteso alla rinnovata comparazione degli interessi pubblici in gioco, demandata al Consiglio dei Ministri; tuttavia, alla luce di quanto illustrato ai precedenti paragrafi 2.X, 2.XI e 2.XII, la pur auspicabile ricerca di una soluzione condivisa non sfocia in un "obbligo di risultato", nel senso che le soluzioni incontrano il limite della "possibilità", da intendersi in chiave relativa e con riferimento alla compatibilità con i valori espressi nel dissenso (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV – 5/5/2016 n. 1799);

- in conclusione, il Consiglio dei Ministeri non si è limitato a recepire acriticamente gli orientamenti sfavorevoli emersi in sede di Conferenza, dando conto delle rispettive ragioni e della condivisione di quelle assunte in opposizione al progetto.

2.XIV Parte ricorrente sottolinea a più riprese l'avvenuto rilascio della VIA da parte della Regione Lombardia.

2.XV A questo proposito, il Collegio osserva che, ai sensi dell'art. 5 comma 1 del D. Lgs. 152/2006 i procedimenti di VIA e di AIA, seppur collegati, contemplan attività di verifica differenti ed autonome. In particolare:

- la valutazione **ambientale** dei progetti (VIA) è "*il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto, secondo le disposizioni di cui al titolo III della seconda parte del presente decreto, ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, commi 3 e 4, lettera b)*" (art. 5 comma 1 lett. b); per "progetto" deve intendersi "*la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere o di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compreso quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo*" (lett. g).

- l'**autorizzazione** integrata **ambientale** (AIA) costituisce, invece, "*il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c) ...*" (cfr. lett. o-bis); l'art. 4, comma 4, lett. c), a sua volta prevede che "*l'autorizzazione integrata ambientale ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e prevede misure intese ad evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale*".

Come è stato precisato dalla giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. II – 8/6/2017 n. 1339) <<Nella sostanza, dunque, la procedura di VIA investe, in via preventiva, i profili localizzativi e strutturali (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 06/07/2016, n. 3000), mentre l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) è invece il provvedimento complessivo con cui si valutano specificamente gli aspetti gestionali e dell'attività e dell'esercizio dell'impianto. L'ambito specifico della VIA è, quindi, l'inquadramento generale della localizzazione dell'opera e dell'impianto, ed il suo rilascio integra, in sostanza, una condizione di procedibilità dell'AIA. La VIA precede quindi il rilascio dell'AIA e ne condiziona il contenuto. L'AIA è caratterizzata dall'esame, ad un maggior livello di definizione, di tutti i profili ambientali ed abbraccia, rispettivamente, le emissioni nell'aria, convogliate e no, gli scarichi nell'acqua e nel mare, le emissioni sonore, le vibrazioni, gli odori, l'impatto sul suolo e sul sottosuolo; ed in definitiva l'impatto complessivo del progetto in base agli aspetti gestionali. L'esame in sede di AIA richiede, dunque, l'esercizio di un'amplessissima discrezionalità tecnica; comporta la valutazione concreta delle modalità e di funzionamento dell'impianto ed altresì, di norma, comporta l'adozione di tutta una serie di prescrizioni e raccomandazioni dirette a minimizzare l'impatto ambientale. Il maggior livello di approfondimento implica, quindi, una retroazione dell'AIA sulla procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, conferma, precisa e condiziona l'oggetto della seconda. Pertanto, mentre una valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, al contrario legittimamente può essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva (cfr. Consiglio di Stato sez. V 26 gennaio 2015 n. 313), poiché solo l'AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto>>.

2.XVI A questo proposito, vale la pena di rammentare che, nel corso delle Conferenze di Servizi, l'ASL ha richiesto invano (in più occasioni) alla ditta proponente un approfondimento dell'impatto sanitario del progetto. Anche se l'adempimento non costituiva un preciso obbligo giuridico, l'aspetto delle ripercussioni sulla salute pubblica (alla luce di una situazione sanitaria "di partenza" della popolazione delicata e precaria) avrebbe potuto fare luce sui dubbi e sulle perplessità alimentate dai dati forniti dalla stessa ASL. Secondo Ecologia Papotti, le conclusioni raggiunte dall'autorità sanitaria sono inadeguate e non scientificamente provate. Una simile prospettazione, però, non si rivela esaustiva alla luce dell'art. 216 del TULS, in base al quale la deroga a favore delle industrie insalubri di prima classe in Centro abitato realizza (come argomenta in modo condivisibile la difesa comunale) un'inversione dell'onere della prova, dovendo l'impresa stessa dimostrare la piena compatibilità e l'assenza di un maggiore intollerabile impatto delle emissioni sul territorio, suscettibile di peggiorare sensibilmente le condizioni di salute dei cittadini.

In definitiva, anche la seconda doglianza deve essere disattesa.

3. Anche la terza censura, di invalidità derivata del provvedimento impugnato per i vizi che affliggono gli atti presupposti (determinazione conclusiva del dirigente del Settore Ambiente della Provincia in data 15/9/2015, nota provinciale 8/10/2015), non è meritevole di positivo apprezzamento.

3.I Il dedotto aggravamento immotivato del procedimento (in assenza di esigenze istruttorie straordinarie) non pare anzitutto ripercuotersi automaticamente sulla validità del provvedimento finale, salva la possibilità di valorizzare un eventuale ritardo ingiustificato ad altri fini (ad esempio, per intentare un'azione risarcitoria *ex art. 2-bis* della L. 241/90). In ogni caso, la difesa dell'amministrazione provinciale ha ricostruito puntualmente l'*iter* procedimentale e l'articolazione delle Conferenze di servizi. Premesso che la domanda di AIA è stata depositata il 30/1/2012 (e successivamente integrata nell'ottobre 2012 e nel marzo 2013), alla luce delle risultanze del tavolo tecnico del 20/3/2014 (nel corso del quale il Comune aveva chiesto la ricollocazione dell'impianto), il 31/3/2014 l'impresa ha chiesto un termine per una rivisitazione del progetto (cfr. doc. 12 e 13 Provincia). La riattivazione del procedimento è avvenuta con nota provinciale 30/10/2014 e l'*iter* è stato contrassegnato da 6 adunanze di Conferenza di servizi. Sinteticamente:

- nella prima seduta del 17/11/2014 (doc. 19 Provincia), veniva segnalata la carenza di alcuni documenti afferenti a profili tecnici, con necessità di disporre un rinvio per la loro acquisizione;
- nella seconda Conferenza del 5/12/2014 (doc. 20), l'ASL suggeriva l'elaborazione della VIS (valutazione di impatto sanitario), mentre la Provincia avanzava istanza per un'ulteriore integrazione documentale; Ecologia Papotti, a sua volta, chiedeva la concessione di un termine per soddisfare le istanze istruttorie (cfr. doc. 17);
- nella terza seduta del 13/4/2015 (doc. 21), l'ASL insisteva nella richiesta di VIS secondo le modalità della DGR 1266/2014, mentre la ricorrente riteneva la domanda tardiva e di fatto già evasa con la documentazione in atti (trattandosi oltretutto di un "endo-procedimento" della procedura di VIA); il Comune di Moglia ribadiva il proprio parere contrario al progetto; il responsabile del procedimento riteneva necessario un differimento e si riservava di convocare un'ulteriore riunione per la complessità giuridico amministrativa venutasi a creare per effetto della modifica del regolamento locale d'igiene del Comune (con ripermetrazione del centro abitato e divieto di nuovi insediamenti insalubri di prima classe inclusi ampliamenti e ristrutturazioni) e della nota ASL 12/4/2015, secondo la quale la VIA (nella parte di relazione dedicata alla salute pubblica – par. 1.14) difetta di una correlazione tra i possibili impatti ambientali e gli effetti sulla salute pubblica;
- durante la quarta Conferenza del 3/6/2015, gli Enti si soffermavano a esaminare la documentazione agli atti (allegato tecnico ARPA);
- il 13/7/2015, preso atto delle perplessità espresse sull'impatto delle emissioni sulla popolazione (rispetto alle quali la ditta proponente aveva rifiutato di compiere ulteriori approfondimenti), le amministrazioni convenivano di demandare ad

ASL l'incombenza, poi assolta in vista dell'ultima seduta del 15/9/2015; nel corso di essa venivano anche sentiti il Comitato civico e il gruppo di imprenditori di Moglia.

Se è vero che la durata del procedimento ha oltrepassato la soglia temporale normativamente fissata, risulta dagli atti che le adunanze sono state aggiornate per integrazioni documentali – poste in prevalenza a carico della ditta – ovvero per approfondimenti resi necessari dalle complessità affiorate. Con riguardo alla valutazione di impatto sanitario richiesta dall'ASL, l'impresa ha obiettato che i dati erano già disponibili e che in proposito la Regione aveva rilasciato una VIA a contenuto positivo: la difesa dell'amministrazione provinciale ha correttamente osservato che l'assunto della ricorrente si rivela generico, non avendo la medesima né indicato né prodotto i dati che scioglierebbero i dubbi avanzati dall'ASL. In conclusione, le dilazioni non appaiono imputabili all'inerzia o all'indecisione dell'amministrazione provinciale, ma erano giustificate dall'esigenza di acquisire ulteriori atti ovvero di affrontare il perdurante conflitto tra i soggetti coinvolti.

3.II Ad avviso di parte ricorrente il Comune di Moglia non avrebbe espresso un motivato dissenso, né avrebbe dato indicazioni sulle modifiche progettuali necessarie per ottenere l'assenso. Il doc. 8 prodotto in giudizio dall'Ente locale (l'articolato parere del 10/7/2015) illustra plurimi “profili di dissenso”. In particolare, sono evidenziati la violazione dell'art. 216 del TULS e del regolamento locale di igiene (pagg. 1-6), la localizzazione in Centro abitato in prossimità di luoghi sensibili (pagg. 7-13), i rischi idraulici, idrogeologici e sismici (pagg. 18-20), i pericoli per le emissioni in atmosfera (pagg. 23 ss.), le molestie odorose (pag. 26), i problemi viabilistici (pag. 27), l'inquinamento atmosferico e acustico (pag. 28 e 29). In chiusura, viene formulato parere negativo mentre, in via subordinata, si chiede di produrre documentazione integrativa e (ove comunque la Provincia procedesse al rilascio dell'**autorizzazione**) di introdurre il divieto di trattamento di alcuni componenti (oli/idrocarburi, rifiuti sanitari, vernici) e talune prescrizioni mitigative e di monitoraggio. L'ampia esposizione di plurime ragioni “ostative” induce ad affermare che l'Ente locale ha adeguatamente motivato le sue prospettazioni. Queste ultime, poi, sorreggono le conclusioni rassegnate dal Comune di Moglia, che già nelle prime adunanze aveva chiesto la ricollocazione dell'impianto.

3.III Sulla dedotta carenza di una “motivazione costruttiva” a sostegno del dissenso manifestato in seno alla Conferenza di Servizi, il Collegio ritiene di avere già dato ampiamente conto sia delle ragioni dell'ASL che di quelle enunciate dal Comune di Moglia.

4. Privo di fondamento si rivela anche il gravame r.g. 532/2016, che investe gli atti impugnati con la terza censura sollevata nel ricorso r.g. 531/2016 e coincide parzialmente con i motivi già illustrati. In particolare, il Collegio ha già affrontato la questione dell'indebito aggravamento del procedimento ad opera dell'amministrazione provinciale (cfr. par. 3.I), e della mancata formulazione del dissenso da parte del Comune di Moglia (par. 3.II).

4.I Per il resto:

- secondo parte ricorrente il suggerimento teso ad allontanare lo stabilimento in altro sito costituisce una soluzione tecnica “*non utile all'approvazione*” del progetto: la posizione assunta dalla parte ricorrente è del tutto legittima, e tuttavia la scelta progettuale non può dirsi “cristallizzata” per effetto della localizzazione vagliata in sede di emissione della VIA; al di là dell'orientamento sfavorevole che il Comune ha sempre mantenuto (e più volte ribadito), già si è dato conto della maggiore ampiezza dei contenuti e delle valutazioni racchiuse nell'AIA rispetto alla VIA (cfr. par. 2.XV).

- si rivelano prive di consistenza le obiezioni (avanzate dalla ricorrente) sul momento dal quale sarebbero insorte le “ostilità” all'impianto, supportate dai lamentati problemi di salute pubblica (in particolare, le perplessità sarebbero state avanzate solo dal 2015); in ogni caso, i lavori della Conferenza di Servizi sono “entrati nel vivo” soltanto nell'ottobre 2014 dopo la rivisitazione del progetto ad opera della ditta ricorrente, e l'ASL ha avanzato obiezioni sin dal 5/12/2014 (cfr. par. 3.I);

- corrisponde al vero che la Provincia ha sottoposto a critica la seconda parte (sull'analisi epidemiologica) della relazione ASL del 14/9/2015, e tuttavia il parere sfavorevole dell'autorità sanitaria ha un contenuto ben più ampio e si diffonde su plurimi profili (come più volte evidenziato).

5. Da ultimo, il Collegio si riporta alla precedente sentenza di questo T.A.R., sez. I – 2/2/2017 n. 153, (pur appellata), ove si è statuito che il principio di precauzione permea di per se il diritto europeo e nazionale in materia di protezione **ambientale** e fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione (Consiglio di Stato, sez. IV – 28/6/2016 n. 2921 che richiama sez. V – 18/5/2015 n. 2495). Esso è pacificamente applicabile alla materia del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, eppure deve essere armonizzato, nella sua concreta attuazione, con quello di proporzionalità, nella ricerca di un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV – 12/1/2017 n. 60). Il Collegio è dell'avviso che i plurimi dubbi illustrati nel corso del procedimento dal Comune e dall'ASL siano stati condivisi dal Consiglio dei Ministri con una scelta immune da vizi, alla luce della delicata e fragile situazione del territorio coinvolto, della prossimità dell'impianto alle abitazioni e delle perplessità alimentate dal mancato approfondimento dell'impatto sanitario.

6. In conclusione, i gravami sono infondati e devono essere rigettati.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, previa parziale compensazione, nella misura del 50%, per la complessità della materia controversa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando respinge i ricorsi riuniti in epigrafe.

Condanna la ricorrente a corrispondere alle amministrazioni e ai soggetti resistenti (Provincia di Mantova, Comune di Moglia, Consiglio dei Ministri, Comitato interveniente, gruppo di imprenditori interveniente) la somma di 2.500 € cadauno, a titolo di compenso per la difesa tecnica nei due ricorsi, oltre a oneri di legge.

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

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Tenca

IL PRESIDENTE
Roberto Politi

IL SEGRETARIO