



Spett.le Regione Lombardia

Direzione Generale Ambiente e Clima

Valutazioni Ambientali e Bonifiche

ambiente_clima@pec.regione.lombardia.it

epc

Comune di Sarezzo,

Piazza Cesare Battisti 4 25068 Sarezzo (BS)

protocollosarezzo@cert.legalmail.it

Provincia di Brescia,

Sportello IPPC,

Via Milano 13, 25126 Brescia

ambiente@pec.provincia.bs.it

Sarezzo, 01/04/2025

Oggetto: Impianto SARES Green – Osservazioni

Il Comitato Liberi Cittadini per la salute, rappresentante degli oltre 11.000 sottoscrittori della petizione “NO SARES” desidera portare alla Vostra attenzione le seguenti considerazioni in merito al progetto in fase di approvazione:

Normativa Regionale Lombardia e Criteri Localizzativi (PRGR 2018–2022)

La disciplina regionale lombarda in materia di gestione rifiuti e pianificazione territoriale prevede stringenti vincoli per la realizzazione di nuovi impianti in aree ambientalmente sensibili. In particolare, il Programma Regionale di Gestione Rifiuti (PRGR) – approvato dapprima nel 2014 e aggiornato nel 2018 e nel 2022 – contiene norme tecniche che individuano “criteri localizzativi” per nuovi impianti di smaltimento o recupero rifiuti. Tali criteri si suddividono in: *escludenti* (aree dove l’impianto non può essere autorizzato), *penalizzanti* (aree dove l’impianto è ammissibile solo con particolari cautele e compensazioni) e *preferenziali* (siti favoriti).

Le **Norme Tecniche di Attuazione (NTA)** del PRGR (edizione 2018) elencano, ad esempio, come aree escluse: zone con destinazione urbanistica agricola di pregio, aree di tutela delle acque potabili,



zone a rischio idrogeologico elevato, e, significativamente, l'NTA include fra i criteri escludenti anche i **corridoi ecologici primari della Rete Ecologica Regionale (RER)** e le zone soggette

In altre parole, sono considerati incompatibili con nuovi impianti quei territori che svolgono il ruolo di collegamento ecologico primario all'interno della RER, istituita con D.G.R. 10962/2009

Sono previste alcune limitate eccezioni solo per impianti strettamente legati al settore agricolo (es. impianti di compostaggio di scarti agricoli) o per impianti collocati interamente in edifici esistenti senza ulteriore consumo di suolo. **Tali eccezioni, peraltro, non riguardano impianti industriali di trattamento rifiuti speciali** come quello proposto da Sares Green, ma essenzialmente piccoli impianti di recupero in ambito agricolo.

Oltre ai criteri escludenti, il PRGR definisce criteri *penalizzanti*, che impongono condizioni aggiuntive e misure compensative qualora si insedi un impianto in determinate aree. Rientrano nei criteri penalizzanti molte aree naturalistiche e della RER in senso lato.

In tali casi, la Regione può autorizzare l'impianto solo imponendo rigorose misure di mitigazione e compensazione ambientale. La NTA del PRGR prevede ad esempio la cessione e tutela di una superficie naturale compensativa di estensione almeno pari a quella occupata dall'impianto, concordata con l'ente gestore dell'area protetta, oltre a specifici piani di monitoraggio ambientale

Queste prescrizioni evidenziano l'indirizzo politico-normativo: evitare nuovi impianti impattanti all'interno della Rete Ecologica Regionale, salvo casi eccezionali, e comunque minimizzarne l'impatto attraverso compensazioni territoriali.

Va sottolineato che i suddetti criteri localizzativi hanno carattere vincolante per l'autorità che valuta le autorizzazioni: costituiscono parte integrante della pianificazione regionale ai sensi dell'art. 197 D.Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambiente) e dell'art. 17 della L.R. 26/2003 (legge regionale sui rifiuti). Secondo la giurisprudenza, le indicazioni del Piano Rifiuti vincolano la P.A. in sede di autorizzazione

Dunque, il fatto che l'area di Sarezzo interessata dal progetto Sares Green ricada all'interno della **Rete Ecologica Regionale** costituisce già in partenza un elemento ostativo o quanto meno fortemente deterrente. Il PRGR vigente (aggiornamento 2022, D.G.R. XI/6408/2022) ha confermato tali criteri di esclusione/penalizzazione, mantenendo la tutela dei corridoi ecologici RER. Anzi, l'aggiornamento ha rafforzato l'enfasi sulla **sostenibilità territoriale**, coerentemente con gli obiettivi europei di economia circolare e tutela della biodiversità

In definitiva, **localizzare un impianto di pirolisi all'interno della RER contrasta sia con le norme tecniche del PRGR sia con le politiche regionali di pianificazione ambientale**, che privilegiano siti industriali già antropizzati e fuori dalle connessioni ecologiche di pregio.

A supporto di questa lettura elenchiamo di seguito quelli che possiamo ritenere:



Precedenti Legislativi e Amministrativi in Lombardia

Fino ad oggi Regione Lombardia ha sempre dimostrato una programmazione impiantistica rigorosa, che in passato ha portato anche a limitazioni e divieti di fatto per nuovi impianti di trattamento rifiuti in contesti critici. Ad esempio, nelle aree già pesantemente gravate da impianti, la Regione introdusse il concetto di “**fattore di pressione**” per modulare le autorizzazioni di nuove discariche, sebbene tale approccio abbia avuto vicende alterne in sede giudiziaria

Per quanto riguarda gli inceneritori e impianti assimilabili, il PRGR stesso riconosce che la capacità di trattamento termico in Lombardia è già adeguata al fabbisogno e non richiede espansioni: “*si può affermare che c’è buona copertura del fabbisogno teorico di incenerimento*”

La linea regionale sembra puntare alla riduzione dei rifiuti ed alla massimizzazione del recupero di materia, in coerenza con le direttive UE. In questo contesto, proposte di nuovi impianti di termovalorizzazione (in cui rientrano pirolisi/gassificazione quando destinati al recupero energetico) sono state scoraggiate o rigettate, a meno di dimostrare una chiara necessità strategica (Ad oggi non ancora dimostrata se non nel connubio Sares Green – ARM ed ottimizzazioni dei costi di logistica)

In passato, altri impianti simili in Lombardia hanno subito iter restrittivi. Un caso analogo è quello di Crema (CR), dove la società Eco EN S.r.l. ottenne nel 2011 un’autorizzazione sperimentale per un impianto di pirolisi/gassificazione di biomasse e rifiuti

Anche in quel frangente, l’impianto è rimasto a livello sperimentale (d.d.s. 7944 del 2/9/2011) e non risulta trasformato in installazione produttiva ordinaria. **Ciò conferma un fatto: nessun impianto di pirolisi di rifiuti ha mai ottenuto in Lombardia un’autorizzazione definitiva e permanente come impianto industriale a scala commerciale. I progetti presentati sono stati o confinati in ambito sperimentale oppure fermati prima della realizzazione completa. Questo può essere ricondotto sia ai suddetti vincoli pianificatori (spesso i siti proposti erano poco idonei), sia alle incertezze tecniche e normative su tali tecnologie.**

Fino ad oggi Regione Lombardia ha sempre scelto di **bloccare** impianti (ancorché già in parte costruiti) in assenza di sufficienti garanzie normative sulla gestione dei prodotti e sull’inquadramento dell’impianto. Si può quindi affermare che la prassi amministrativa lombarda non ha favorito l’insediamento di impianti di pirolisi per rifiuti speciali, soprattutto quando collocati in zone ambientalmente delicate e quando sussistono lacune regolamentari.

IL COMITATO ha sempre sostenuto l’ASSIMILAZIONE dell’impianto Sares Green ALL’INCENERIMENTO

A livello nazionale, non risultano molte altre sentenze specifiche su impianti di pirolisi di rifiuti, data la rarità di tali progetti. Tuttavia, la giurisprudenza in materia di inceneritori e impianti innovativi offre principi utili. Un elemento chiave è l’interpretazione giuridica della **pirolisi come forma di incenerimento** ai fini normativi. Sia la normativa UE (Direttiva 2010/75/UE – IED) sia il diritto interno equiparano infatti i trattamenti termici innovativi all’incenerimento tradizionale,



quando i prodotti della pirolisi/gassificazione vengano poi combustibili. La definizione legislativa di “impianto di incenerimento” comprende *“qualsiasi unità tecnica destinata al trattamento termico dei rifiuti... incluse altre operazioni di trattamento termico, quali ad esempio la pirolisi, la gassificazione o il processo al plasma, a condizione che le sostanze risultanti dal trattamento siano successivamente incenerite”*

Ciò significa che, sul piano legale, un impianto come quello di Sarezzo – che prevede di bruciare in caldaia il gas prodotto– **rientra nella categoria degli inceneritori/coinceneritori di rifiuti**. Questa qualificazione ha implicazioni giuridiche rilevanti: ad esempio l’applicazione dei limiti emissivi e delle prescrizioni di controllo continue del D.Lgs. 152/2006 (Parte Quinta, ex D.Lgs. 133/2005). In giurisprudenza, si è affermato che un impianto di gassificazione o pirolisi non può sottrarsi alla normativa sugli inceneritori se i suoi materiali vengono poi utilizzati come combustibili, proprio per evitare vuoti di tutela ambientale

Il Comitato Liberi Cittadini per la salute ha definito l’impianto un “*inceneritore*” travestito ed in effetti dal punto di vista tecnico-giuridico questa assimilazione trova fondamento normativo.

Altre pronunce pertinenti riguardano la collocazione impiantistica: ad esempio, in passato tribunali amministrativi hanno annullato autorizzazioni di impianti in aree protette per violazione delle normative paesaggistiche e di piano. Si pensi a sentenze che hanno tutelato parchi regionali o siti Natura 2000 contro progetti industriali incompatibili. [Nel contesto lombardo, qualora la Regione negasse l’autorizzazione al progetto Sares Green motivandola con il contrasto al PRGR \(criterio RER\) e con valutazioni ambientali negative, una eventuale impugnazione da parte della società si scontrerebbe con solidi precedenti che riconoscono la legittimità di tali dinieghi basati sulla pianificazione e sul principio di precauzione.](#)

In sintesi, la giurisprudenza finora emersa conferma che: **(a)** gli impianti di pirolisi vanno trattati come inceneritori sotto il profilo regolatorio; **(b)** la Pubblica Amministrazione ha non solo il potere ma il dovere di esaminare a fondo i profili ambientali anche di impianti sperimentali; **(c)** i vincoli territoriali (come la RER) costituiscono un motivo valido e legittimo per opporsi ad impianti in sedi inadatte oltre al **già citato rischio geologico**. Questi punti saranno fondamentali per sostenere un’eventuale opposizione al progetto in sede amministrativa o giudiziale.

Impatto Ambientale, Sicurezza ed Efficacia degli Impianti di Pirolisi: Valutazioni Tecnico-Scientifiche – un veloce riepilogo dello stato dell’arte

Dal punto di vista tecnico, gli impianti di pirolisi applicati ai rifiuti pongono diverse incognite e criticità, evidenziate sia da studi scientifici sia dalle agenzie ambientali. A differenza di tecnologie più consolidate (es. incenerimento a griglia), la pirolisi dei rifiuti eterogenei produce flussi di output complessi e più difficili da controllare. Nel caso di Sarezzo, il rifiuto di input è costituito principalmente da “car fluff” (residui da demolizione di autoveicoli, ricchi di plastica, gomma, tessuti, metalli non ferrosi, ritardanti di fiamma, ecc.). La pirolisi di tali materiali, condotta a temperature relativamente basse (~400°C nel processo brevettato dalla società), comporta la decomposizione termica incompleta di composti organici molto complessi. Studi e rilievi sperimentali indicano alcune conseguenze preoccupanti:



- **Formazione di inquinanti tossici:** A basse temperature di pirolisi si formano in quantità significativa composti organici pericolosi, come i Policlorobifenili (PCB) e gli IPA (Idrocarburi Policiclici Aromatici) cancerogeni come il benzo(a)pirene. Ciò avviene perché i polimeri clorurati (PVC, ritardanti di fiamma clorurati) non vengono distrutti completamente, e i metalli pesanti presenti (es. rame, ferro) catalizzano reazioni secondarie che generano microinquinanti.
- **Diossine e furani:** Il gas pirolitico prodotto (detto “chemgas” o syngas grezzo) contiene specie chimiche che, se ossidate successivamente in caldaia, possono originare diossine e furani. In pratica, durante la combustione post-pirolisi di questi gas ricchi di cloro e composti organici, si può ricombinare il cloro con molecole organiche a formare le famigerate diossine

Questa non è una mera ipotesi teorica: “la circostanza è confermata dai dati di emissione durante la sperimentazione” del prototipo di Sarezzo. Ciò lascia intendere che, nelle prove effettuate dall’azienda, siano state rilevate emissioni di indicatori di combustioni incomplete e forse tracce di microinquinanti clorurati.

- **Residui solidi pericolosi:** La pirolisi non elimina la parte inorganica dei rifiuti; al contrario concentra nei residui solidi (char) metalli e sostanze minerali. Nel car fluff sono presenti ad esempio alluminio, nichel, rame, zinco, piombo e altre impurità. La separazione di frazioni oleose e acquose aggiunge ulteriori passaggi critici: l’olio pesante pirolitico può contenere cloro, zolfo e composti cancerogeni, e dovrebbe essere raffinato prima di qualsiasi utilizzo, mentre le acque di condensazione contengono contaminanti che vanno trattati.
- **Monitoraggio discontinuo:** Un problema sollevato dagli esperti riguarda il regime di controllo emissivo. Negli inceneritori tradizionali la legge impone monitoraggi in continuo dei principali inquinanti in camino.. *Ciò significa che eventuali picchi emissivi di sostanze pericolose potrebbero sfuggire nell’intervallo tra due misurazioni ufficiali. Questa lacuna di monitoraggio è considerata inaccettabile in aree già inquinate come la Val Trompia.* Un impianto di pirolisi, se autorizzato a regime produttivo, dovrebbe comunque essere assoggettato alle stesse prescrizioni di un inceneritore (quindi con sistemi di monitoraggio continuo di CO, polveri, NOx, COT, HCl, HF, SO2 e campionamenti periodici di diossine e metalli pesanti). *L’esperienza dimostra però che mantenere stabile la combustione nel post-pirolisi è complesso: i batch di rifiuti eterogenei possono generare oscillazioni nella composizione del syngas e dunque nelle emissioni*
- **Rischi di incidente e sicurezza:** L’impianto proposto tratta e produce notevoli quantità di sostanze infiammabili: il gas syngas (ricco di idrogeno e idrocarburi leggeri) e l’olio combustibile sono entrambi potenzialmente esplosivi/infiammabili. La presenza di un *deposito di migliaia di litri di olio di pirolisi* e di condotte di gas combustibile introduce un **rischio industriale** che va valutato secondo il D.Lgs. 105/2015 (Direttiva Seveso) se superate soglie rilevanti. Inoltre, il processo opera ad alta temperatura e pressione in assenza di ossigeno: eventuali immissioni d’aria accidentali possono causare deflagrazioni. ARPA e



Vigili del Fuoco in sede di conferenza dei servizi dovranno scrutinare attentamente il rapporto di sicurezza. In letteratura vi sono casi di impianti di pirolisi/gassificazione che hanno avuto malfunzionamenti: ad esempio il gassificatore di Malagrotta (Roma) fu chiuso per problemi tecnici e in Emilia esperimenti simili non hanno avuto seguito proprio per difficoltà di gestione e costi elevati.

- **Incertezza sull'efficacia ambientale:** Dal punto di vista del bilancio ambientale complessivo, è dibattuto se la pirolisi di rifiuti eterogenei sia davvero vantaggiosa. I fautori, come la Sares Green, la presentano come tecnologia di “*economia circolare*” capace di recuperare energia e materiali da rifiuti altrimenti destinati a discarica. Tuttavia abbiamo già evidenziato che quei combustibili contengono comunque **carbonio fossile** e contaminanti, e la loro combustione finale libererà in atmosfera CO₂ e inquinanti analoghi a quelli di un rifiuto bruciato direttamente. Inoltre, parte del carbonio resta solido (chemcarbon il cui riuso resta avvolto da una serie di dubbi)). L'efficienza energetica del processo è un altro punto: quanta energia si ricava al netto di quella spesa per scaldare il reattore, raffreddare e depurare i prodotti? Spesso questi bilanci non sono favorevoli senza generosi incentivi. ARPA Lombardia, nel valutare il progetto, dovrà considerare anche se esso configuri realmente un *recupero* (R1) o se di fatto equivalga ad uno smaltimento (D) poco efficiente. I documenti tecnici evidenziano come Sares Green punti a trattare fino a **65.000 tonnellate/anno** di rifiuti speciali, un volume enorme che farebbe dell'impianto uno dei maggiori termovalorizzatori della provincia, con impatto non trascurabile su traffico e qualità dell'aria.

Il Centro Studi MatER del Politecnico di Milano dopo aver studiato con interesse la pirolisi e la gassificazione, ne evidenzia le complessità impiantistiche. La pirolisi richiede accurato pretrattamento del rifiuto, sistemi di depurazione per il syngas (filtri per tar e polveri) e mercati di sbocco per olio e char/chemcarbon. Il rischio è di creare sottoprodotti che poi nessuno può utilizzare in modo ecologico, vanificando il supposto beneficio. ARPAV Veneto e ARPA Valle d'Aosta nei loro studi hanno classificato tecnologie simili come non ancora mature per rifiuti urbani eterogenei, consigliandone l'uso solo per flussi omogenei e ad alto potere calorifico (ad es. plastiche selezionate) e sempre con impianti di taglia ridotta in via sperimentale.

Ius Superveniens: Normativa Sopravvenuta nei Procedimenti Amministrativi

La giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che, in mancanza di disciplina transitoria contraria, le norme sopravvenute durante un procedimento amministrativo non ancora concluso si applicano all'adozione del provvedimento finale. In altre parole, “*tempus regit actum*” va inteso nel senso che ogni atto amministrativo dev'essere emanato secondo la



legge vigente al momento in cui viene adottato, senza poter considerare l'assetto normativo "cristallizzato" alla data di avvio del procedimento. Di conseguenza, la legittimità del provvedimento finale va valutata rispetto alla disciplina vigente al momento della sua adozione, e non a quella in vigore quando il privato ha presentato la domanda

. Questo principio è stato affermato, tra le altre, da:

- **Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 10 aprile 2018 n. 2171:** ha ribadito che la norma sopravvenuta costituisce diritto applicabile dall'amministrazione se la fase istruttoria non è conclusa, perché lo *ius superveniens* implica una diversa valutazione dell'interesse pubblico da recepire nel provvedimento. Fintanto che non vi è decisione definitiva, **il privato ha solo un'aspettativa e non un affidamento qualificato** alla vecchia normativa. In quel caso, relativo a un impianto di pirolisi in Sardegna, il nuovo Piano regionale rifiuti era entrato in vigore durante l'istruttoria di V.I.A., rendendo il sito non idoneo; il **Consiglio di Stato** ha confermato che le prescrizioni del piano sopravvenuto (volte a tutelare salute e ambiente) avevano immediata applicazione, prevalendo sull'interesse del privato a veder valutata la domanda secondo la normativa previgente
- **TAR Lombardia – Brescia, Sez. I, sent. 5 giugno 2017 n. 1294:** in linea con l'indirizzo del Consiglio di Stato, ha affermato che **un procedimento avviato su istanza di parte deve concludersi applicando la disciplina vigente al momento dell'atto finale**, non quella dell'avvio. Tale principio è richiamato, ad esempio, dal **TAR Abruzzo (L'Aquila) nel 2021**, citando espressamente sia **Cons. Stato sez. IV n. 5339/2016** sia **TAR Brescia n. 1294/2017**. In quell'occasione, il TAR ha respinto la tesi del ricorrente secondo cui si dovesse applicare la vecchia legge regionale vigente alla presentazione del progetto; al contrario, ha ritenuto legittimo il diniego basato sulle nuove norme entrate in vigore medio tempore (una L.R. del 2018 di adeguamento del PRGR) poiché alla data della decisione finale la nuova legge era pienamente in vigore ed era doveroso applicarla.

In sintesi, nei procedimenti amministrativi non ancora conclusi vige lo ius superveniens: l'amministrazione deve tener conto delle modifiche normative intervenute prima del provvedimento finale, specie se esse recano una diversa e aggiornata valutazione dell'interesse pubblico coinvolto.

Non si configura, di regola, una violazione del legittimo affidamento del privato, poiché fino al provvedimento definitivo l'istante non matura un diritto acquisito, ma solo una aspettativa procedimentale suscettibile di essere regolata dalla nuova legge. Ciò è particolarmente vero in materie – come l'urbanistica o l'ambiente – in cui l'interesse pubblico può evolvere e giustificare l'aggiornamento dei criteri decisori nel corso dell'istruttoria. Le uniche eccezioni possono sorgere in caso di ingiustificato ritardo dell'amministrazione *doloso* o *colposo* (tale da ledere l'affidamento



del privato), o ove una disciplina transitoria stabilisca diversamente; tuttavia, in mancanza di tali circostanze, il nuovo quadro normativo si impone all'azione amministrativa corrente.

In materia ambientale, l'applicazione dello *ius superveniens* trova ulteriore fondamento nel primato della tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano ed eurounitario. La Costituzione, specie dopo la riforma dell'art. 117 del 2001 e le modifiche del 2022, riconosce l'ambiente come valore di rango primario: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è assunta da semplice interesse settoriale a valore costituzionale con posizione primaria nell'ordinamento.

Ciò implica che la protezione ambientale debba improntare l'azione dei pubblici poteri, anche a costo di sacrificare aspettative private in contrasto con sopravvenute esigenze ecologiche. In particolare, l'art. 9 Cost., come riformato nel 2022, tutela l'ambiente e la biodiversità anche nell'interesse delle future generazioni, e l'art. 41 Cost. vincola l'iniziativa economica privata a non recare danno alla salute e all'ambiente.

Anche la normativa di settore ribadisce principi analoghi. L'art. 3-ter del D.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) stabilisce che la politica ambientale si conforma, tra gli altri, ai principi di precauzione e di azione preventiva (oltre a "chi inquina paga" e correzione del danno alla fonte). A livello europeo, l'art. 191, par. 2 TFUE codifica il *principio di precauzione*, imponendo che in caso di rischio potenziale per l'ambiente o la salute, l'assenza di completa certezza scientifica non impedisca di adottare misure adeguate di tutela. Tale principio ha ormai valore generale: il Consiglio di Stato di recente ha evidenziato che nell'ordinamento UE il principio di precauzione costituisce un vero e proprio parametro di validità di tutte le politiche e azioni in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza, irradiando i suoi effetti anche sull'attività normativa ed amministrativa degli Stati membri. In altre parole, ogni azione amministrativa deve integrare le esigenze di tutela ambientale, e una decisione che ignorasse nuove conoscenze o norme precauzionali rischierebbe di essere illegittima per contrasto con questo principio generale.

Nel caso concreto dei procedimenti autorizzativi di impianti di rifiuti, il principio di precauzione e la finalità di elevata protezione ambientale supportano l'obbligo di applicare i criteri più restrittivi introdotti da nuovi piani o normative sopravvenute.

Questo orientamento è coerente anche con la prassi delle autorità ambientali. Ad esempio, nelle **Valutazioni di Impatto Ambientale (VIA)** o nei procedimenti di **Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)**, **è prassi considerare gli standard normativi più aggiornati al momento del parere o decreto finale: ciò avviene per garantire che l'opera autorizzata rispetti le ultime conoscenze scientifiche e normative in materia di mitigazione degli impatti**. Enti tecnici come le **ARPA** regionali spesso evidenziano, nei loro pareri, la necessità di conformare i progetti alle normative vigenti e ai più recenti criteri ambientali, proprio in forza del dovere di prevenzione e precauzione. Anche il Ministero della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell'Ambiente e Sicurezza Energetica) nei suoi atti d'indirizzo ha sottolineato la preminenza della tutela ambientale: un progetto deve essere valutato allo stato dell'arte vigente, al fine di assicurare che le decisioni autorizzative non contraddicano gli obiettivi di sostenibilità e le normative sopravvenute più rigorose (si pensi, ad esempio, all'aggiornamento delle **BAT – Best Available Techniques** nelle AIA, che vengono tempestivamente integrate nei procedimenti in corso).



Sulla base di quanto sopra, è possibile articolare vari argomenti giuridici per sostenere che il nuovo PRGR Lombardia 2022 – e i suoi criteri più stringenti sulla RER – si applichino anche alle istanze presentate prima della sua adozione ma non ancora decise:

- **Aggiornamento dell'Interesse Pubblico:** Il PRGR 2022 rappresenta la nuova valutazione, da parte della Regione, dell'interesse pubblico in materia di gestione rifiuti e tutela ecologica del territorio. Ignorarlo nei procedimenti pendenti significherebbe decidere sulla base di un quadro di interessi *superato*. La P.A. **ha il dovere di valutare il progetto alla luce dell'interesse pubblico attuale** e non di quello passato. Nel bilanciamento, l'interesse privato alla “cristallizzazione” delle regole è recessivo di fronte all'interesse pubblico *sopravvenuto* più intenso (proteggere la Rete Ecologica regionale secondo i nuovi criteri).
- **Mancanza di Affidamento Qualificato del Privato:** L'operatore che ha presentato domanda **non vanta un diritto quesito** a ottenere l'autorizzazione secondo la normativa precedente. Come detto, fino alla conclusione del procedimento egli ha solo una **legittima aspettativa**, la cui tutela cede di fronte ad una norma sopravvenuta di rango primario. Per giurisprudenza costante, **non viola il legittimo affidamento** l'applicazione di nuove prescrizioni ambientali in corso di istruttoria, salvo che il ritardo nella decisione sia imputabile a colpa dell'amministrazione (circostanza da escludere se, ad esempio, il ritardo è dovuto alla complessità istruttoria o a ricorsi giurisdizionali, come nel caso in esame).
- **Precauzione e Massima Tutela Ambientale:** Applicare il nuovo criterio **escludente** per la RER previsto dal PRGR 2022 significa adottare un approccio precauzionale. Se il progetto di impianto insiste in un'area sensibile della RER, consentirlo in base alle vecchie regole (che lo consideravano solo un “fattore penalizzante” superabile con compensazioni) potrebbe comportare un rischio ambientale maggiore, che oggi il legislatore regionale non può ritenere accettabile. In dubio pro ambiente, l'amministrazione dovrebbe scegliere la strada più cautelativa. Ciò è conforme al principio UE secondo cui la mancanza di certezza scientifica non giustifica l'inerzia di protezione: se nuove norme indicano potenziali impatti ecologici significativi (tanto da vietare nuovi impianti in RER), ignorarle per una formalità temporale equivarrebbe a eludere il dovere di prevenire possibili danni gravi. Come ha osservato il **Consiglio di Stato**, non si possono sacrificare beni primari come ambiente e salute per tutelare una posizione di mera aspettativa del privato in base a regole ormai inadeguate.
- **Continuità dell'Azione Amministrativa:** Dal punto di vista pratico-amministrativo, il procedimento autorizzativo **è unico e un continuo** succedersi di atti sino al provvedimento finale. Non vi è una “cristallizzazione” automatica delle norme all'atto iniziale (salvo eccezioni di legge): ogni fase deve conformarsi al quadro normativo vigente in quel momento. Se nel corso del procedimento cambia la legge, **l'amministrazione è tenuta ad adeguarsi** (anche d'ufficio, senza necessità di integrazioni istruttorie sostanziali, se la nuova norma non impone adempimenti procedurali ulteriori). Nel nostro caso, l'adeguamento al PRGR 2022 può avvenire in sede di decisione finale, motivando l'applicazione dei nuovi criteri localizzativi. Ciò non lede i diritti partecipativi del proponente, che ha avuto modo di confrontarsi con la P.A. durante l'istruttoria (e potrebbe semmai essere invitato a dedurre sul punto nuovo, se necessario, per garantire il contraddittorio). In ogni caso, l'alternativa –



concludere il procedimento ignorando la legge vigente – esporrebbe il provvedimento finale a sicura **illegittimità per violazione di legge**, come confermato dalla giurisprudenza.

- **Supporto Normativo e Giurisprudenziale in Materia Ambientale:** Infine, si può richiamare **espressamente** il fondamento normativo di tale approccio: l'art. 199 comma 1 del D.lgs. 152/2006 prevede che i piani regionali rifiuti determinino la strategia di gestione sul territorio, e l'art. 3-ter TUA sancisce i principi di azione ambientale (precauzione, prevenzione, ecc.) che guidano l'operato della P.A.. Inoltre, precedenti specifici confortano l'amministrazione: ad esempio, in Lombardia stessa, il **Consiglio di Stato** ha ritenuto legittimo l'aggiornamento in corso d'opera degli strumenti urbanistici comunali per adeguarli a piani sovraordinati sopravvenuti, pur se ciò modificava le aspettative di operatori economici (v. ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 14 gennaio 2016 n. 83). Nel contesto nazionale, casi analoghi di impianti di gestione rifiuti **pendenti durante l'approvazione di nuovi piani** hanno visto i giudici dare prevalenza alla nuova pianificazione: ad es. **TAR Abruzzo, L'Aquila, 19 luglio 2021 n. 495** (citato sopra) ha confermato il diniego basato sul nuovo PRGR regionale, e **Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 giugno 2012 n. 3655** ha ritenuto legittimo subordinare un'autorizzazione rifiuti al rispetto delle sopravvenute prescrizioni di un piano provinciale di gestione rifiuti (in quell'occasione si affermò che l'aggiornamento pianificatorio mirava a garantire una migliore tutela ambientale locale). Questi riferimenti mostrano come l'orientamento generale sia di **dare immediata efficacia alle norme ambientali sopravvenute**, in quanto espressive di esigenze pubbliche imperative.

Alla luce di **norme, principi e pronunce** richiamate, chiediamo esplicitamente **di applicare le disposizioni del PRGR vigente al momento della decisione** anche per domande presentate in precedenza e ancora **sub iudice**. Nel caso di Sares Green implica di attribuire alle aree di **Rete Ecologica Regionale** la tutela più rigorosa oggi prevista visto che il nuovo PRGR qualifica la localizzazione in RER come **criterio escludente** per nuovi impianti. [Questa tesi è sostenuta da un solido filone giurisprudenziale di TAR e Consiglio di Stato](#), nonché dai principi cardine in materia ambientale (prevenzione e precauzione) riconosciuti a livello interno e UE.

Tutto ciò al fine della tutela ambientale ed evitando che un procedimento pendente sfoci in un provvedimento contrastante con l'attuale quadro normativo e l'interesse pubblico. In definitiva, **la tutela dell'ambiente e il principio di precauzione prevalgono** sull'interesse del proponente alla vecchia disciplina: la normativa sopravvenuta, specie in campo ambientale, **va applicata nei procedimenti in corso** per garantire la più elevata protezione dei beni ambientali e la conformità dell'azione amministrativa alla legge vigente.