

**STUDIO BMEA
AVVOCATI ASSOCIATI
BRAMBILLA MAESTRONI**
Piazza Bertarelli 1
20122 Milano
tel. 02/86990972 – fax 02/86996120

ECC.MO

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA LOMBARDIA – MILANO**

RICORSO

del **COMUNE DI SANNAZZARO de' BURGONDI** (C.F. e P.I. 00409830189), con sede in via Cavour n. 18 (27039 - PV) in persona del Sindaco pro tempore, sig. Giovanni Maggi; del **COMUNE DI FERRERA ERBOGNONE**, (C.F. e P.I. 00244220182) con sede in Piazza Bartellini 18 (27032 - PV), in persona del Sindaco pro tempore, sig. Gianni Fassina; del **COMUNE DI GALLIAVOLA**, (C.F. e P.I. 00485480180), con sede in Piazza della Vittoria 1 (27034 - PV), in persona del Sindaco pro tempore, sig. Luigi Borlone; del **COMUNE DI MEZZANA BIGLI** (C.F. e P.I. 01007030180) con sede in Piazza Gramsci 1 (27030 - PV), in persona del Sindaco pro tempore, sig. Angelo Chiesa; di **CONFAGRICOLTURA – SEDE PROVINCIALE DI PAVIA**, (C.F. e P.I. 80077270587) in persona del Presidente pro tempore, sig. Gianfranco Bensi, con sede a Pavia (27100 - PV) Corso Mazzini 3; di **FEDERAZIONE COLDIRETTI PAVIA** (P.I. e C.F. 00670410182), in persona del Direttore pro tempore, sig. Giovanni Roncalli, con sede in Viale Brambilla 34 (27100 - PV), tutti rappresentati e difesi dall'avv. Paola Brambilla, (C.F. BRMPLA67T56A794P -*paola.brambilla@bergamo.pecavvocati.it* - fax: 035.4130882) con studio in Milano, Piazza Bertarelli n. 1, giusta procura in calce al presente atto (docc. da 1 a 4)

nonché di

PROVINCIA DI PAVIA (C.F. e P.I. IVA 80000030181) con sede in Piazza Italia n. 2, in persona del Presidente pro tempore, Sen. Daniele

Bosone, rappresentata e difesa dall'Avv. Roberto Denti (C.F. DNTRRT69A03F205D - fax 031.4038.076 - pec: *avvrobotodenti@cnfpec.it*) con studio in via Borsieri n. 21 (21100 - CO)

CONTRO

REGIONE LOMBARDIA – DIREZIONE GENERALE AMBIENTE, ENERGIA E SVILUPPO SOSTENIBILE (C.F. 80050050154), in persona del presidente pro tempore, con sede in Piazza Città di Lombardia, 1 (20124 - MI)

E NEI CONFRONTI DI

ACTA s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, con sede legale a Cascina Gallona - 27032 Ferrera Erbognone (PV)

per l'annullamento

del Decreto Dirigente Struttura Giunta Regionale - Regione Lombardia n. 2258 del 17 marzo 2014 (**doc. 5**), pubblicato sul BURL serie ordinaria n. 13 in data 26 marzo 2014, di espressione di pronuncia di compatibilità ambientale del "Progetto di una nuova discarica monodedicata per rifiuti contenenti amianto" in Comune di Ferrera Erbognone (PV), presentato da Acta s.r.l. (ricorrente principale), nonché di tutti gli altri provvedimenti presupposti, connessi e consequenziali anche non noti, con riserva di proporre motivi aggiunti.

FATTO

Il contesto territoriale di riferimento

In Provincia di Pavia, a meno di un chilometro dai Comuni di Sannazzaro de' Burgondi (6.000 abitanti) e Ferrera (1.200 abitanti) sorge dal 1963 la Raffineria ENI, nel mezzo di campi coltivati a riso (cfr. riproduzioni satellitari, **doc. 6**), ovviamente classificata come "sito

industriale a rischio di incidente rilevante”, soggetto alla normativa c.d. Seveso.¹

La raffineria, con una terribile capacità di più di 10 milioni di tonnellate annue di petrolio greggio lavorato – pari a 180 mila barili al giorno - 3 milioni di tonnellate di benzine, 3 milioni e mezzo di diesel, si estende per 2,3 chilometri quadrati. Una vera e propria città industriale.

La produzione *in loco* è incessante; così l’andirivieni di mezzi pesanti; così come l’emissione di fumi in atmosfera. Recente lo sversamento di idrocarburi della raffineria nella falda. L’inquinamento della falda acquifera limitrofa ha portato ad una procedura di bonifica, in corso da diversi anni, in corrispondenza di tre grosse cisterne dell’impianto di desolforizzazione.

La situazione è evidentemente di rischio per la salute degli abitanti, la salubrità dell’ambiente e delle migliaia di lavoratori impiegati.

Accanto alla raffineria inoltre sorge “Est” (Eni Slurry Technology), un impianto dedicato alla conversione in benzine di oli pesanti e bitumi, derivanti dagli attuali processi di raffinazione, con recupero degli scarti: bitume.

In un simile contesto, così pesantemente ed irrimediabilmente pregiudicato dalle predette attività industriali, pericolose dal punto di vista della salute, della sicurezza delle persone e dei luoghi, Regione Lombardia ha autorizzato, col provvedimento impugnato, la realizzazione di una discarica di cemento-amianto, destinata al

¹ Le attività a rischio di incidente rilevante sono individuate dalla normativa vigente attraverso un semplice meccanismo che tiene conto della pericolosità intrinseca delle sostanze e dei preparati prodotti, utilizzati, manipolati o depositati nello stabilimento, ivi compresi quelli che possono generarsi in caso d'incidente, e delle quantità degli stessi, rendendo obbligatoria per i gestori delle suddette attività la presentazione all'autorità competente della documentazione che attesti l'avvenuta valutazione dei rischi connessi alla loro conduzione.

conferimento di circa 240 tonnellate al giorno di monorifiuto, per un totale di

Il decreto che autorizza il progetto di discarica è però stato emanato senza minimamente tenere in considerazione e controdedurre le numerosissime e puntuali osservazioni presentate all'unisono dalle amministrazioni comunali locali, ed è frutto di un'istruttoria lacunosa, carente e condotta in spregio alle normative vigenti a tutela dei beni costituzionali salute e ambiente.

L'iter procedimentale.

- 1 – Nel giugno 2011 la società ACTA srl presentava Studio di Impatto Ambientale (d'ora in avanti SIA, *ndr.*) e richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale relativi al progetto di una nuova discarica monodedicata per rifiuti contenenti amianto da realizzarsi in Comune di Ferrera Erbognone (PV), in un sito, come si evince dagli elaborati cartografici (doc...), adiacente alla preesistente raffineria ENI, di cui si è detto, ed all'area interessata dalla procedura di bonifica, di cui pure si è detto.
- 2 – Immediatamente il Comune di Sannazzaro de' Burgondi, nell'ambito della Conferenza di servizi istruttoria, inoltrava alla Regione in data 14.07.2011 (prot. n. 8945) le proprie osservazioni critiche sul progetto, manifestando una serie di riserve, legate alla localizzazione della discarica in prossimità di una raffineria, di centri intensamente abitati (posti a meno di 2km), e contigua all'area interessata da una complessa procedura di bonifica per il disinquinamento della falda freatica; sollevando pure perplessità rispetto all'inadeguatezza delle infrastrutture viabilistiche e preoccupazioni per il già intenso traffico veicolare.

- 3 – Ad integrazione della prima serie di osservazioni il Comune di Sannazzaro ne trasmetteva di ulteriori (prot. n. 8992 del 15.07.2011) cui allegava pure la delibera del Consiglio Comunale del vicino Comune di Ferrera Erbognone n. 60/2010, ove lo stesso aveva espresso un netto parere negativo in ordine alla localizzazione e realizzazione della discarica di cemento-amianto nel proprio territorio, per l'incompatibilità conclamata con la realtà territoriale, infrastrutturale ed ambientale.
- 4 – Con successiva lettera prot. n. 11689 del 20.09.2011 i Sindaci dei Comuni di Pieve del Cairo, Dorno, Valeggio, Scaldasole, Ferrera Erbognone, Lomello, Ottobiano, Alagna, Mezzana B., Corana, Gallivola, Villa Biscossi, Pieve Albignola, Sannazzaro, unitisi nel contrasto alla discarica in progetto, chiedevano ad un consigliere regionale di riferimento per la realtà locale, di sollecitare l'indizione di un referendum popolare in Lomellina circa l'opportunità di insediare una discarica di cemento-amianto adiacente ad un sito industriale a rischio di incidente rilevante, e ad una falda contaminata dagli idrocarburi promananti dalla raffineria ENI oggetto di bonifica in corso.
- 5 – Quindi, con ulteriore nota prot. n. 12454 del 11.10.2011 il Comune di Sannazzaro sottolineava a Regione Lombardia, che la discarica in progetto interferiva con le opere previste nel "Progetto di mitigazione ambientale" prescritto dal Ministero dell'ambiente nell'ambito del decreto di VIA statale n. 1014 del 31.12.2010 che si era pronunciato sulla compatibilità ambientale dell'impianto ENI EST, vanificandone sostanzialmente l'effetto di riduzione e contenimento dell'impatto ambientale, con necessità di integrazione dunque della due valutazioni.
- 6 – E ancora, con nuova nota prot. n. 14674 del 25.11.2011 il Comune di Sannazzaro ribadiva il proprio parere negativo alla realizzazione della

discarica, individuando motivi ritenuti escludenti e dando atto della presenza di una significativa serie di lacune progettuali, tali da dover condurre al diniego di autorizzazione:

- a) vocazione agricola di alto pregio dell'area;
- b) contrasto ed interferenza con le opere di mitigazione ambientale assentite dal Ministero in relazione all'impianto ENI denominato "EST";
- c) vicinanza ad insediamenti abitativi;
- d) vicinanza alla raffineria ENI;
- e) insistenza su area già compromessa dal punto di vista sanitario;
- f) mancata valutazione degli impatti cumulativi del progetto, rispetto alle attività produttive già presenti in zona, agli impatti sul traffico, alla pressione acustica, alle emissioni in atmosfera;
- g) mancata indicazione nel progetto delle soluzioni operative da adottarsi in relazione ai venti;
- h) mancata osservanza delle distanze di rispetto dalle infrastrutture;
- i) valutazione discutibile della stabilità delle scarpate di scavo con omessa considerazione di numerosi parametri geotecnici;
- l) omessa considerazione degli impatti derivanti dalla presenza dell'ossigenodotto;
- m) omessa considerazione degli impatti derivanti dalla presenza dell'oleodotto, dalla necessità di interventi manutentivi e di eventuali emergenze;
- n) incongruenza tra relazione e cartografia circa la localizzazione delle opere di mitigazione e compensazione;
- o) il progetto non prevede aree di compensazione all'esterno della discarica;

p) il progetto nel piano economico della gestione post operativa non prevede costi di manutenzione per le suddette opere;

q) carenza della relazione idrogeologica rispetto alla soggiacenza di falda.

7 - Il Sindaco di Sannazzaro, infine, in assenza di ogni riscontro, si rivolgeva addirittura al Presidente della Regione Lombardia (cfr. nota prot. n. 15475 del 15.12.2011) per esprimere tutta la contrarietà delle comunità locali alla realizzazione della discarica di cemento amianto.

8 - Nel silenzio dell'ente con nuova nota, questa volta a firma congiunta dei Sindaci di Sannazzaro, Ferrera, Scaldasole, Mezzana Bigli, Gallivola (prot. n. 9387 del 7.8.2012) venivano trasmesse alla Regione altre osservazioni relative alla discarica controllata monodedicata, che andavano ad aggiungersi a quelle summenzionate; inoltre con separata osservazione (prot. n. 10420 del 05.09.2012) i Comuni di Ferrera e Sannazzaro segnalavano la necessità di avviare in loco una campagna di misurazione delle acque sotterranee più analitica, stante la rilevata contaminazione della falda con triclorometano e la necessità di determinarne l'effettiva entità, mediante una capillare caratterizzazione dei terreni.

10 - Pure i privati cittadini, con lettera trasmessa alla Regione ed ai rispettivi Comuni di residenza (prot. n. 11792 del 9.10.2012) manifestavano la propria contrarietà assoluta al progetto di discarica, contestando in particolare il mancato rituale coinvolgimento delle popolazioni ivi residenti, e dei privati proprietari delle aree (un cortile privato, e un'azienda agriturismo venatoria) che mai erano stati informati del progetto e del procedimento in corso.

11 - Di lì a poco giungeva la comunicazione ministeriale del 19.12.2010 che, fornendo un'ambigua interpretazione del Decreto n. 1014/2010 relativo alla compatibilità ambientale dell'impianto ENI denominato EST (in relazione al quale era stato presentato il progetto di mitigazione ambientale), affermava che Regione Lombardia, nel valutare l'impatto ambientale del progetto della discarica di cemento/amianto, avrebbe dovuto necessariamente tener conto di quanto valutato e prescritto nei decreti di compatibilità ambientale già emanati.

In altre parole il Ministero riteneva che la VIA regionale esperita sul progetto della discarica non potesse considerarsi avulsa dai contenuti dei pregressi decreti di VIA nazionale emessi in relazione all'impianto EST ENI, e a tal fine dava indicazioni affinché la VIA regionale facesse proprie le prescrizioni imposte a livello nazionale.

12 - Seguiva altra nota (prot. n. 12264) del 18.10.2012, ove i Comuni di Sannazzaro, Ferrera, Scaldasole e Mezzana Bigli, oltre a riassumere le problematiche già evidenziate, rilevavano altresì che a poca distanza dall'area interessata dal progetto della discarica era stata inserita nel Piano dell'autostrada Broni-Mortara una cava di prestito di 2.300.000 mc, con ulteriori impatti in termini di traffico veicolare pesante da valutare necessariamente nel protratto iter di VIA.

13 - A questo punto ACTA, evidentemente conscia dell'inadeguatezza della propria documentazione, produceva integrazioni progettuali, rispetto alle quali con nota prot. n. 5479 del 11.04.2013 i Comuni trasmettevano alla Regione altre osservazioni.

In particolare:

a) osservazioni sulla falda;

- b) omessa considerazione di alternative progettuali, localizzative ed opzione zero;
- c) criticità legate alla viabilità;
- d) osservazioni su compensazioni e mitigazioni ambientali, ostantive alla realizzazione del progetto.

14 – ed ancora, ulteriori osservazioni, tutte puntualmente rimaste prive di qualsivoglia riscontro da parte della Regione, venivano trasmesse dai Comuni con nota prot. n. 9794 del 18.07.2013, in cui si instava per la reiezione del progetto, sulla base dell'evidente violazione del principio di derivazione comunitaria di "precauzione":

- a) i contenuti delle cartografie relative ai livelli massimi di escursione della falda erano errati e fuorvianti;
- b) le scarpate di scavo erano instabili rispetto alle caratteristiche dei terreni oltre all'impossibilità di erigere una barriera geologica idonea;
- c) criticità legate al progetto di bonifica delle aree interessate dalla Raffineria ENI;
- d) il sistema venti non era stato oggetto di adeguata considerazione;
- e) le modalità di controllo erano insufficienti;
- f) si rilevava la vicinanza di impianti e reti;
- g) non erano considerate le specifiche e rilevanti modalità di gestione delle risaie (coltivazione in sommerso).

15 - Tutte le osservazioni venivano quindi condensate in unica macro-osservazione, con nota prot. n., 12649 del 30.09.2013 trasmessa alla Regione, seguita da una richiesta prot. n. 12731 del 2.10.2013 di chiarimenti alla Regione in merito alla sicurezza dei lavoratori e delle popolazioni ivi residenti, e da un'ulteriore osservazione prot. n. 13639 del 23.10.2013, con cui i Comuni chiedevano alla Regione la

valutazione altresì degli impatti cumulativi generati dall'avvenuta integrazione del progetto dell'autostrada Broni-Mortara con la previsione di una cava di prestito localizzata nel Comune di Ferrera Erbognone - ove sarebbe insistita l'autorizzanda discarica - per poi integrare le già numerose osservazioni con nota prot. n. 15230 del 30.11.2013, trasmessa direttamente all'assessore regionale all'Ambiente.

18 - Finalmente quest'ultima dava personalmente riscontro ai Comuni, con una lettera in cui chiedeva alle Amministrazioni un espresso chiarimento sulla presunta condivisione, da parte del territorio, dell'iniziativa, quale veniva affermata dallo studio della proponente (ACTA s.r.l.), ove si leggeva che tutta l'operazione sarebbe stata richiesta e avallata proprio dal CLIR s.p.a., società partecipata da 41 Comuni del pavese e attiva nel settore della gestione dei rifiuti.

Le rispondeva il Sindaco del Comune di Sannazzaro, a nome e per conto dei Comuni interpellati, smentendo tale sostegno e al contrario ribadendo tutta la contrarietà delle amministrazioni locali alla realizzazione della discarica, in apposita nota prot. n. 297 del 09.01.2014.

19 - Gli uffici regionali, per conto loro, con nota del 10.01.2014 riscontravano parzialmente solo due delle innumerevoli osservazioni trasmesse dai Comuni, asserendo che quanto alle mitigazioni ambientali oggetto di VIA statale, il progetto in esame contemplava la realizzazione di una pista ciclabile e di fasce a verde; e quanto alla simulazione relativa alla soggiacenza di falda, depositata quale documentazione integrativa dalla proponente, che essa attestava il rispetto del franco falda previsto dalla normativa vigente. L'ufficio

evidenziava altresì come l'iter fosse in fase prossimo alla chiusura, per cui si invitano gli enti a presentare osservazioni conclusive.

20 – I Comuni, dunque, da un lato, con nota prot. n. 499 del 15.01.2014, controdeducevano alla comunicazione di cui al punto precedente, dichiarando l'assoluta inidoneità delle risposte formulate dall'ente rispetto alle problematiche sollevate ed alle prescrizioni ministeriali; dall'altro, per il tramite dello scrivente legale, in data 21.01.2014 con nota prot. n. 727 osservazioni anche in punto di diritto ostative al rilascio della V.I.A.

21 – In data 17.03.2014 la Regione emetteva il decreto di compatibilità ambientale del progetto della discarica monodedicata per RCA, qui censurato, senza dar conto della pluralità degli apporti procedurali di cui si è detto, il quale si palesa gravemente illegittimo e meritevole di annullamento per i seguenti motivi in

DIRITTO

Preliminarmente. Legittimazione dei ricorrenti.

Pacifica la legittimazione dei Comuni ricorrenti, posti nelle immediate vicinanze dell'impianto, nella zona di ricaduta delle emissioni, in quanto con territorio posto entro i 2 km dall'impianto, nonché attraversati dalla già inadeguata viabilità utilizzata per l'accesso all'inceneritore dei mezzi pesanti adibiti al trasporto dei rifiuti ivi diretti.

A conferma, T.A.R. Lombardia, sede di Brescia, Sez. I, 2 febbraio 2010, n. 521, il quale pronunciandosi su una fattispecie analoga ha affermato che non può essere fondatamente messa in discussione la legittimazione da parte dell'ente locale ad impugnare provvedimenti che recano pregiudizio all'ambiente per opere che vengono localizzate all'interno del territorio di competenza. *“La legittimazione e l'interesse ad agire dell'ente locale in materia ambientale, in quanto titolare di un*

interesse collettivo, è riconosciuta dalla giurisprudenza fin da Tar Lazio 1064/90 (secondo cui "Il comune, quale ente territoriale esponentiale di una determinata collettività di cittadini della quale cura istituzionalmente gli interessi a promuovere lo sviluppo, è pienamente legittimato ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo i provvedimenti ritenuti lesivi dell'ambiente") ed è confermata da giurisprudenza successiva (Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5296)".

Un secondo motivo di legittimazione al ricorso dei Comuni si fonda sulla loro partecipazione attiva al procedimento di V.I.A. regionale, cui sono stati ammessi ex artt. 10 e 11 della L.R. 5/2010,² e nel corso del quale hanno prodotto copiose e approfondite osservazioni, gran parte delle quali peraltro non tutte prese in esame e contro dedotte.

Deve parimenti riconoscersi la legittimazione ad agire delle associazioni di agricoltori ricorrenti, cristallizzata dall'art. 4 del D.lgs. n. 180/2011, il quale statuisce che *"1. Le associazioni di categoria rappresentate in almeno cinque camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate «camere di commercio», ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le loro articolazioni territoriali e di categoria sono legittimate a proporre azioni in giudizio sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di*

² 10. Ai fini della partecipazione al procedimento, sono enti direttamente interessati le province, i comuni, le comunità montane e i parchi nazionali e regionali nel cui territorio è prevista la realizzazione dei progetti per i quali si chiede l'espletamento della procedura di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA.

11. Ai fini della partecipazione al procedimento, sono enti non direttamente interessati gli enti, diversi da quelli di cui al comma 10, sul territorio dei quali sono configurabili potenziali impatti ambientali connessi alla realizzazione dei progetti oggetto di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA. Per partecipare al procedimento gli enti non direttamente interessati presentano all'autorità competente motivata istanza di partecipazione alla procedura di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, cui gli enti indicati al periodo precedente non possano subire pregiudizio alcuno dall'intervento.

interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti. 2. Le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e provinciale sono legittimate ad impugnare gli atti amministrativi lesivi degli interessi diffusi”.

Ed è proprio in questa seconda ipotesi che devono sicuramente annoverarsi le due associazioni di categoria ricorrenti.

Ad ogni modo è pacificamente rispettato uno dei criteri alternativi che, per giurisprudenza consolidata, guidano il riconoscimento della legittimazione delle associazioni a promuovere i ricorsi, ovvero quello della c.d. *vicinitas*, ossia la localizzazione del soggetto che si assume portatore dell'interesse diffuso nel territorio sul quale il provvedimento amministrativo produce effetti, ossia il suo specifico collegamento con quel determinato ambiente.

Sul punto si veda, *inter alios*, la sentenza resa dal Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3107/2011, ove si legge proprio al riguardo di associazioni agricole, che *“il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa; che è quanto ad avviso del Collegio è dato riscontrare con riguardo ai Consorzi, al Comitato e all'Associazione appellanti, avuto riguardo ai tre parametri tradizionalmente utilizzati al riguardo in giurisprudenza, rispettivamente relativi alle finalità statutarie dell'ente, alla stabilità del suo assetto organizzativo, nonché alla c.d. vicinitas*

dello stesso rispetto all'interesse sostanziale che si assume lesa per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente esponenziale intende agire in giudizio".

Anche la giurisprudenza amministrativa di primo grado (cfr. TAR Veneto n. 803 del 9.5.2011) ha avuto modo di chiarire che " *la direttiva europea 27 Giugno 1985 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, riconosce alle associazioni ambientali la legittimazione a ricorrere avverso i provvedimenti che autorizzano progetti che hanno impatto ambientale*"; ricordando che " *tale direttiva non consente infatti che il legislatore nazionale possa limitare l'accesso al ricorso giurisdizionale ad associazioni con un numero minimo di componenti, tale da comprimere indebitamente la legittimazione al ricorso e così impedendo di fatto che gli interessi collettivi possano essere azionati in giudizio (così Corte di Giustizia CE II 15 Ottobre 2009)".*

La Corte di Giustizia ha dunque ribadito che il criterio di legittimazione processuale in materia ambientale deve essere necessariamente interpretato in senso ampio, ove riferito a normative di derivazione comunitaria, affermando che " *ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale*"; per la Corte, nonostante l'art. 9, n. 3 non abbia efficacia diretta nel diritto dell'Unione, " *nondimeno il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per*

proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale in conformità sia degli scopi dell'art. 9, n. 3, della suddetta convenzione, sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione".

I.

Violazione di legge (art. 10 L. 257/92 e artt. 3 e 4 L.R. 17/03; d.g.r. 8/1526 del 2005, par. 1.2) per mancata previa predisposizione del Piano regionale di smaltimento dell'amianto. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Le dimensioni epocali del problema della gestione del rischio amianto hanno portato il legislatore nazionale ad approntare una specifica normativa di settore, di cui alla L. 257/92, recante norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto, che al capo III, tutela dell'ambiente e della salute, all'art. 10, prescrive alle Regioni l'adozione di *"piani di protezione dell'ambiente, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto"*. In particolare a detti piani è affidato il compito di prevedere (lett. d) : *"l'individuazione dei siti che devono essere utilizzati per l'attività di smaltimento dei rifiuti di amianto."*

A livello regionale la Lombardia con L. 17/03 ha dato attuazione alla normativa nazionale prevedendo, all'art. 3, la redazione del Piano Regionale Amianto Lombardia - PRAL - a cui spetta, ai sensi del successivo art. 4, la definizione dei criteri per la elaborazione di un *"piano regionale di smaltimento"*, comprensivo delle *"linee guida per la localizzazione di siti idonei per lo smaltimento dell'amianto"*.

Detta previsione compare infatti nel PRAL, approvato con deliberazione di Giunta Regionale 8/1526 del 2005, che ai paragrafi 1.2 e seguenti ribadisce la necessità dell'individuazione di siti idonei alla localizzazione

delle discariche di rifiuti contenenti amianto, da parte di un Piano regionale di smaltimento, strumento mai venuto alla luce.

Il PRAL è scaduto dal 2010, in quanto l'art. 3 della L.R. 17/03 assegna allo strumento durata quinquennale.

Ora, il parere di V.I.A. impugnato non opera alcun riferimento alla normativa di settore, nemmeno a livello di citazione, e dunque non cura alcun vaglio della compatibilità della progettata discarica rispetto al quadro pianificatorio e programmatico specifico, quando invece, proprio per la gravità e complessità del problema, sia a livello nazionale che regionale è stata ritenuta necessaria l'osservanza di una previa e specifica pianificazione ai fini della localizzazione di discariche; tant'è che il legislatore regionale, da ultimo nella L.R. 14/2012, ha previsto la redazione di specifici criteri localizzativi per tali discariche, in quanto i criteri ordinari non sono applicabili allo smaltimento dell'amianto.

Nel caso che ci occupa, dunque, l'assenza della previa pianificazione regionale dello smaltimento dell'amianto (da operarsi con V.A.S.), la mancanza di ogni individuazione a priori di siti idonei, l'assenza di criteri a cui attenersi, comportano che il decreto di V.I.A. favorevole, operato nell'assoluto misconoscimento della normativa di settore e della necessità di osservare parametri specifici, sia inficiato da violazione di legge e difetto di istruttoria, e dunque meritevole di annullamento.

Qui si anticipa, inoltre, che i criteri localizzativi generali editi da Regione Lombardia con D.G.R. nel 2005 e poi rivisti nel 2008 e nel 2009 non recano, tra le normative di riferimento, alcun cenno a quelle del settore dei rifiuti contenenti amianto, per cui gli stessi non possono in ogni caso giustificare a priori le scelte alla base del parere positivo contestato.

II.

Violazione di legge (art. 22, comma 3 e all. VII, n. 2) e difetto di istruttoria. Mancata valutazione dell'opzione zero e delle alternative.

Dispone l'art. 22, comma 3, del d. lgs. 152/06, in attuazione dell'art. 5 della direttiva 2011/92/CE (già 85/337) che lo studio di impatto ambientale del proponente deve contenere, tra l'altro, una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con l'indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale.

Ora, nel caso che ci occupa detto studio non ha assolto a questo fondamentale requisito che la legislazione comunitaria impone al fine di un corretto bilanciamento tra le esigenze di tutela dell'ambiente e le istanze dei privati dirette allo sfruttamento delle risorse naturali, potenzialmente lesive per l'ecosistema e la salute.

L'allegato VII del T.U.A., a cui l'art. 22 rimanda per il dettaglio del contenuto del S.I.A., prescrive la *"descrizione delle principali alternative prese in esame dal proponente, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale, e la motivazione della scelta progettuale, sotto il profilo dell'impatto ambientale, con una descrizione delle alternative prese in esame e loro comparazione con il progetto presentato"*.

Nulla di ciò risulta però né dal S.I.A., né alcuno stimolo in tal senso è giunto dagli uffici regionali, nonostante - si sottolinea - l'assenza della necessaria previa pianificazione regionale dei siti di smaltimento di amianto; ciò che a maggior ragione imponeva una verifica delle alternative praticabili per un sicuro smaltimento del rifiuto, in relazione alla disponibilità di altri siti meno critici: soprattutto in considerazione del fatto che il sito si trova in un'area a vocazione agricola di altro

pregio, è vicino ad una raffineria ENI, presenta escursioni di falda, oltre che essere vicinissimo ad abitazioni e siti sensibili.

La mancata valutazione delle alternative localizzative, in un simile contesto, costituisce grave violazione di legge e difetto di istruttoria, tali da dover condurre all'annullamento del decreto regionale: quest'ultimo si riduce infatti ad una supina accettazione della proposta del privato, senza assolvere al dovere istruttorio d'ufficio che, invece, incombe sull'ente regionale, garante istituzionale dei valori di interesse pubblico della protezione della matrici ambientali e della salute.

Si tratta del c.d. criterio della protezione sostenibile, delineato dal Consiglio di Stato nella sentenza capostipite 4246/2010, che ha dato il via ad una giurisprudenza di particolare rigore e linearità, nazionale e comunitaria, a cui da ultimo va ascritta quella resa Consiglio di Stato, sez. V, in data 17 gennaio 2012 n. 2234³, ove si legge che *"il procedimento di valutazione di impatto ambientale si sostanzia in un confronto comparato tra il sacrificio ambientale imposto dal progetto rispetto all'utilità socio-economica dallo stesso ritraibile, tenuto conto delle alternative praticabili, fino alla c.d. "opzione zero". A questo scopo, la disciplina normativa ad esso relativa, contenuta nel titolo III della parte seconda del d.lgs. n. 152/06, prefigura un modello di istruttoria aperto ai contributi partecipativi dei soggetti portatori di interessi pubblici e privati coinvolti nell'opera. Ne consegue che l'impegno motivazionale dell'autorità deliberante è tanto più pregnante quanto più l'istruttoria abbia fatto emergere, attraverso gli apporti partecipativi di soggetti, pubblici e privati, anche esponenziali di interessi collettivi, ricadute potenzialmente negative sul contesto ambientale ed insediativo interessato dall'iniziativa.*

³ Ancorandosi appunto a sez. IV, sent. n. 4246/10; in precedenza: sez. VI, sent. n. 1/04

....Dall'esame degli atti del procedimento svolto in questa sede emerge invece come la Provincia non abbia dato conto né delle osservazioni pervenute né dei rilievi formulati dal gruppo istruttorio costituito in seno alla Commissione V.i.a., per cui non è in alcun modo dato evincere quale sia stato il giudizio comparativo che ha condotto all'espressione del parere favorevole sull'iniziativa progettuale dell'odierna appellante".

Nello stesso senso, ancor più recente, Consiglio di Stato, sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5299, per cui "in ordine ai rapporti tra valutazione di impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale (anche nel nostro caso alla prima segue la seconda) deve rilevarsi che mentre la prima si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio - economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla c.d. opzione zero, investendo propriamente gli aspetti localizzativi e strutturali di un impianto (e più in generale dell'opera da realizzare), la seconda, introdotta nel nostro ordinamento in attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, è atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante (assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto contemperamento degli interessi pubblici e privati in gioco) e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto.

Alla autonomia funzionale della valutazione di impatto ambientale e della autorizzazione integrata ambientale consegue che l'eventuale intangibilità della seconda non può spiegare alcun effetto sanante dei vizi di cui è affetta la valutazione di impatto ambientale, non potendosi neppure logicamente (ancor prima che sul piano strettamente

giuridico) ammettere che le problematiche attinenti la localizzazione e gli aspetti strutturali di un impianto siano assorbite o inglobate dal provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'impianto stesso".

Da ciò il rilievo che la mancata valutazione dell'opzione zero, come pure la mancata valutazione delle alternative localizzative, costituisce vizio insanabile dell'intero procedimento di VIA + AIA, per nulla rimediabile all'interno del procedimento autorizzativo, così da richiedere il travolgimento del provvedimento di compatibilità ambientale che, superficialmente, non si è fatto carico di questa basilare e indefettibile valutazione.

Si ricorda, infatti, che sebbene sia il proponente il soggetto onerato in prima battuta di analizzare le soluzioni alternative compresa l'opzione zero, è l'Amministrazione ad essere tenuta in prima battuta all'assolvimento degli obblighi che la direttiva (self executing, tra l'altro) impone agli Stati: di ciò è prova, del resto, la sentenza della Corte di Giustizia del 26 ottobre 2006, causa C-239/04, che ha condannato la Repubblica portoghese per non aver dimostrato a sufficienza, in un procedimento nazionale di valutazione ambientale, l'assenza di alternativa ad un tracciato autostradale particolarmente impattante.

III.

Violazione del contraddittorio e del diritto alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale (art. 24, commi 8 e ss. d. lgs. 152/06; artt. 6 e 7 direttiva 2011/92/CE). Violazione di legge (art. 242 e ss. T.U.A.) e difetto di istruttoria (art. 25 d. lgs. 152/06); mancata valutazione degli effetti cumulativi degli impatti (22, comma 3, d. lgs. 152/06; allegato VII, 4). Difetto di motivazione (art. 24, coma 5, 25 e 26 d. lgs. 152/06).

Quanto alla violazione della partecipazione del pubblico, essa emerge dalla scarsità delle osservazioni pervenute, derivante dalla carenza iniziale per cui l'avviso pubblicato sul quotidiano "Il Giorno" il 7 giugno 2011 non rispetta le norme in tema di trasparenza e partecipazione al pubblico, di cui alla direttiva 2011/92 e segnatamente degli artt. 5, comma 2 e 7, commi 2 e 4 che indicano in dettaglio modalità e contenuti delle pubblicazioni.

A livello nazionale, l'art. 24, commi 2 e 3 del TUA, impone che del progetto si dia notizia a mezzo stampa, con la pubblicazione su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale; l'avvio deve contenere, una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili principali impatti ambientali, oltre all'indicazione delle sedi ove possono essere consultati gli atti nella loro interezza ed i termini entro i quali è possibile presentare osservazioni.

I commi successivi 9 e 9 bis prevedono che, nel caso in cui il proponente voglia depositare integrazioni volontarie, debba farne richiesta, ed ove la richiesta sia accolta, che gli uffici valutino se le modifiche apportate siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, caso in cui ne viene disposto il deposito e la messa a disposizione del pubblico per la presentazione di osservazioni, o per fornire nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi in relazione alle sole modifiche apportate agli elaborati.

Tutto ciò si accompagna alla prescrizione della massima trasparenza, per cui il comma 10 dello stesso articolo detta l'obbligo per l'autorità competente di pubblicare sul sito web la documentazione presentata, ivi comprese le osservazioni, le eventuali controdeduzioni e le modifiche eventualmente apportate al progetto.

E' evidente che nel caso che ci occupa tale diritto fondamentale alla partecipazione a un processo decisionale in materia ambientale non è

stato garantito, soprattutto ai cittadini: (i) in primis perché la pubblicazione, con avviso laconico pubblicato solo sul quotidiano di cui sopra, privo dei contenuti prescritti dal legislatore comunitario, prima che di quello nazionale, dell'avvio del deposito del progetto non soddisfa i requisiti di trasparenza della direttiva; (ii) in secondo luogo perché in tal modo i cittadini sono rimasti all'oscuro della maggior parte delle integrazioni del proponente, nemmeno pubblicate sul sito, oltre che delle osservazioni che avrebbero potuto illuminarli o supportarli, e quindi sono stati privati della possibilità di partecipare all'istruttoria e al procedimento che ha condotto al rilascio di una V.I.A. favorevole ma viziata.

Non importa che la normativa regionale (artt. 4, 7 della L.R. 5/2010 e l'art. 2, comma 8 del R.R. 5/2011) si discosti dalla normativa comunitaria e nazionale, in quanto deve essere disapplicata per la prevalenza della direttiva *self-executing*; del resto la Corte Costituzionale ha già dichiarato illegittimi, sul punto, gli analoghi articoli della legislazione marchigiana, nella recente sentenza 93/2013.

Come già accennato in fatto, il SIA del proponente, sebbene integrato a più riprese, come attesta il decreto di VIA regionale, è rimasto ciononostante carente dei requisiti prescritti a livello normativo dall'art. 22 del T.U.A. e dall'allegato 7 di riferimento, posto che non ha dato conto con il sufficiente grado di dettaglio - adeguato al progetto in esame - dello stato dell'infrastrutturazione presente ed in progetto nelle vicinanze dell'impianto, né delle criticità ambientali circostanti, né l'ha fatto neppure in seguito, nonostante il livello approfondito delle osservazioni dei Comuni, presentate a più riprese, che non risultano però pubblicate nel sito S.I.L.V.I.A.

La mancata pubblicizzazione dovuta per legge e secondo la direttiva ha precluso una partecipazione diffusa del pubblico, portando alla violazione del giusto procedimento fissato, a livello comunitario, dalla direttiva 2011/92/CE, per il vizio di partecipazione.

Altro correlato vizio è la mancata ripubblicazione sui quotidiani della presentazione delle ben 5 integrazioni spontanee del proponente, che addirittura hanno dato origine a nuovi scenari progettuali, anche con l'innalzamento delle quote di fondo della discarica, senza che ciò venisse correttamente preso in considerazione come presupposto per la riapertura dei termini per la presentazione di osservazioni del pubblico, e senza alcun avvio per lo stesso, in violazione della normativa di riferimento già citata.

Infine macroscopica l'assenza di valutazione del cumulo degli effetti del progetto sia con gli scenari R.I.R., sia soprattutto con riferimento all'Autostrada Broni Mortara, in avanzata fase di valutazione ambientale, e ai suoi effetti in termini di inquinamento atmosferico e di frammentazione ecologica, per nulla presi in considerazione, nonostante la relativa menzione nella scheda del settore 36 della Rete Ecologica Regionale, Pianura Padana e Oltrepo' Pavese (originariamente denominata Lomellina Meridionale nello studio FLA-WWF, in cui si evidenziava tanto l'impatto eco sistemico della Raffineria, quanto la Broni Mortara, di cui si diceva come l'infrastruttura potrebbe compromettere in modo grave la connettività nord sud).

Ciò integra una violazione del giusto procedimento fissato, a livello comunitario, dalla direttiva 2011/92/CE⁴, segnatamente dagli articoli 6

⁴ Cfr i considerando della direttiva:

(7) L'autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente dovrebbe essere concessa solo a seguito della valutazione delle loro

(Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione. A tal fine, gli Stati membri designano le autorità da consultare, in generale o caso per caso. Queste autorità ricevono le informazioni raccolte....) e 7, comma 2 e 4 (2. Gli Stati membri provvedono affinché, entro scadenze ragionevoli, il pubblico interessato abbia accesso: ...a qualsiasi informazione raccolta... alle informazioni diverse... che sono rilevanti per la decisione.... e che sono disponibili soltanto dopo che il pubblico interessato è stato informato...; 4. Al pubblico interessato vengono offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alle procedure decisionali in materia ambientale... A tal fine, esso ha il diritto di esprimere osservazioni e pareri all'autorità o alle autorità competenti quando tutte le opzioni sono aperte prima che venga adottata la decisione sulla domanda di autorizzazione).

Da ciò l'illegittimità del provvedimento, sia per il vizio di partecipazione, sia per il difetto di motivazione, in relazione alla violazione delle norme citate e dell'art. 24, comma 5, d.lgs. n. 152/06; stabilisce quest'ultimo,

probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente. Tale valutazione andrebbe fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente ed eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto

(16) L'effettiva partecipazione del pubblico all'adozione di decisioni consente allo stesso di esprimere pareri e preoccupazioni che possono assumere rilievo per tali decisioni e che possono essere presi in considerazione da coloro che sono responsabili della loro adozione. Ciò accresce la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale e favorisce la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e il sostegno alle decisioni adottate.

(17) La partecipazione, compresa quella di associazioni, organizzazioni e gruppi, e segnatamente di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, dovrebbe essere incentivata di conseguenza, tra l'altro promuovendo l'educazione ambientale del pubblico.

infatti, che il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale debba tenere in conto le osservazioni pervenute, considerandole contestualmente, singolarmente o per gruppi.

Ora, il decreto impugnato menziona le osservazioni, ma si limita a ciò, in quanto non opera alcuna valutazione sulle stesse e non le controdeduce, né singolarmente, né per gruppi, trascurando così il loro rilevante apporto informativo e valutativo.

Ciò porta all'integrazione del vizio denunciato, in un singolare parallelismo con la già citata pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 2234/2012, che aveva confermato l'annullamento del giudizio di via che *"non abbia dato conto né delle osservazioni pervenute né dei rilievi formulati dal gruppo istruttorio costituito in seno alla Commissione V.i.a., per cui non è in alcun modo dato evincere quale sia stato il giudizio comparativo che ha condotto all'espressione del parere favorevole sull'iniziativa progettuale dell'odierna appellante..."*, rilevando come gli atti impugnati fossero *"assolutamente silenti sul contenuto di tali apporti partecipativi, essendo ivi assolutamente omesso l'esame dei dettagliati rilievi critici contenuti in detti contributi istruttori, mentre il modello procedimentale di v.i.a. vigente nel nostro ordinamento impone all'autorità procedente di esplicitare le ragioni sulla base delle quali è stata effettuata la comparazione tra i benefici dell'opera da un lato e, dall'altro, i potenziali impatti pregiudizievoli per l'ambiente da essa rivenienti, quali prospettati dai soggetti intervenuti nel procedimento.*

In ciò si apprezza dunque il contrasto dei suddetti provvedimenti impugnati con la disposizione normativa in esame, laddove prescrive di "tenere in conto le osservazioni pervenute, considerandole

contestualmente, singolarmente o per gruppi”, *chiarendo dunque, in chiave rafforzativa, lo specifico onere motivazionale dell’autorità procedente, nel caso di specie platealmente disatteso”.*

Ciò posto, Il SIA, e le integrazioni, non hanno dato atto, né preso in adeguata considerazione, i seguenti fattori:

(a) Presenza di imprese a rischio di incidente rilevante

La progettata discarica di cemento amianto sarebbe realizzata nelle immediate vicinanze del complesso industriale ENI S.p.A., attualmente in fase di ampliamento (cantiere EST – Eni Slurry Technology), con una possibilità di effetto domino per nulla valutata, sebbene sicuramente incidente sulla valutazione dell’opportunità della localizzazione di una discarica, possibile fonte di aggravamento del rischio.

(b) Presenza di un notevole flusso veicolare

Il territorio è già soggetto ad un notevole flusso di traffico veicolare, in particolare pesante (come si evince dalle risultanze del PTVE provinciale) correlato anche alla presenza di significative attività produttive, prevedendo dunque ulteriori criticità sul piano della sicurezza viabilistica ed ambientale.

Si ricorda, infatti, la presenza, oltre che della Raffineria Eni ad est, della centrale Enipower, della centrale Air Liquide, dell’Azienda Allevi per il recupero ed il trattamento di rifiuti speciali e fanghi, dell’azienda CR recupero e trattamento rifiuti pericolosi, e della Oxon-Oxem che esercitano attività estrattiva di inerti sulle riviere del Po e dell’Agogna.

(c) Presenza di una bonifica in corso di svolgimento

Oltre a ciò non viene considerata la procedura di bonifica in corso da oltre un anno nella vicina raffineria ENI, dovuta ad una contaminazione della falda ed all’attuazione di un sistema di messa in sicurezza in emergenza (MISE). Lo sversamento di idrocarburi, quindi il fronte di contaminazione, si sta espandendo verso sud all’esterno della

raffineria, tanto che sono stati già allestiti 10 nuovi pozzi di emungimento. La discarica in progetto si colloca idrogeologicamente a valle della raffineria, con evidente estrema pericolosità ed interferenze tra le operazioni di bonifica, che prelevano in continuo acqua di falda con barriere idrauliche, e le attività di smaltimento in progetto, che ora sono in franco falda, ma che cessato l'emungimento non lo sarebbero più.

Anche di tale aspetto non vi è traccia.

(d) Mancata controdeduzione alle osservazioni in ordine alla valutazione dell'esposizione all'amianto

Né il SIA, né le sue integrazioni, né il decreto, affrontano le osservazioni circa l'esposizione al rischio amianto derivante dalla realizzazione della discarica, e circa le misure intraprese per la riduzione e il contenimento del rischio.

Le criticità del progetto, non considerate dal decreto qui impugnato, che si traducono appunto in vizi del provvedimento finale, possono essere così sintetizzate:

- i) precarietà di soggiacenza di una falda fortemente condizionata all'emungimento annuale di 4,1 milioni di mc di acqua da parte di adiacenti impianti ENI;
- ii) incompatibilità di ambito tra l'impianto di discarica e le opere di mitigazione ambientale previste dal DM 1014/10;
- iii) viabilità locale già prossima al collasso anche a causa dell'inagibilità ai mezzi pesanti di tre ponti sul fiume Po;
- iv) sacrificio di un'area pari a circa 200 pertiche pavese storicamente vocata a coltivazione di riso;

- v) presenza di reti sotterranee relative a un ossigenodotto, due oleodotti ed un metadotto che delimitano tre lati dell'area destinata all'impianto;
- vi) mancanza di protocolli di bonifica in caso di fuoriuscita di prodotto dalle linee relative al precedente punto;
- vii) debolezza del business plan ACTA s.r.l.;
- viii) contiguità con gli impianti ENI, ENIPOWER, AIRLIQUIDE, GREEN DATA CENTER, in cui quotidianamente lavorano migliaia di individui;
- ix) deprezzamento di tutto il territorio circostante sia dal punto di vista residenziale che di produzione agricola;
- x) decisa ed espresa contrarietà di tutte le comunità ivi residenti.

Da tutto ciò discende il macroscopico travisamento operato dalla Regione dei presupposti di fatto, il difetto di istruttoria e la conseguente carenza di motivazione del decreto impugnato, che non si fa carico di risolvere queste gravissime problematiche.

Il difetto di istruttoria si connota infine profilato da violazione di legge ove si consideri che è del tutto mancata, nel caso di specie, la valutazione, prescritta dalla direttiva, e richiamata dall'allegato VII, punto 4 del T.U.A., degli effetti cumulativi dell'opera con gli effetti della circostante situazione ambientale; il S.I.A. è infatti chiamato ad offrire, secondo la norma, una descrizione dei probabili impatti rilevanti (diretti ed eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi) del progetto proposto sull'ambiente.

Detta valutazione è palesemente mancata, in quanto – tanto nel S.I.A. originario, quanto nelle integrazioni, vengono solo presi in considerazione, e in modo inadeguato, gli effetti diretti della scarica, senza affrontare gli effetti cumulativi della stessa con tutte le

problematiche del contesto aperte e in fase di aggravamento (R.I.R., bonifiche, infrastrutture....).

IV.

Violazione di legge. Art. 5 e ss. DPR 357/97 e art. 4, comma 5 L.R. 5/2010. Mancata acquisizione della valutazione di incidenza quanto agli effetti sui SIC, ZPS e sulla RER. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Carenza di motivazione.

Occorre poi evidenziare che il progetto dista poche centinaia di metri dalle aree di supporto della RER, e poco più di due chilometri dal SIC Garzaia di Gallia.

E' principio ormai noto che la valutazione di incidenza, di cui all'art. 5 del DPR 357/97 e s.m.i., analizza l'esistenza degli effetti su Rete Natura 2000 di piani o progetti, a prescindere dal fatto che l'intervento ricada o meno all'interno dei confini del sito; e ne è consapevole anche il legislatore regionale, ove all'art. 4, comma 5 della L.R. 5/2010 sulla V.I.A. prevede che: *“Quando l'intervento proposto ricade o produce effetti, anche indiretti, sui siti di Rete Natura 2000, la valutazione di incidenza, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), è ricompresa nell'ambito della procedura di VIA; la valutazione di incidenza è effettuata dal settore competente per Rete Natura 2000 appartenente all'autorità competente per la VIA, che a tal fine è invitato alla conferenza di servizi, di cui al comma 3, unitamente all'ente gestore”.*

I Comuni, in ragione della presenza di RER e SIC hanno chiesto più volte l'effettuazione di un'adeguata valutazione di incidenza del progetto su questi valori, secondo i contenuti dell'allegato G del DPR. 357/97; anche perché è proprio la citata DGR "Rete Ecologica Regionale e programmazione territoriale degli enti locali" n. 8/8515 del 26 novembre 2008 a prevedere che la VINCA possa essere strumento per la valutazione degli impatti sulla R.E.R., che costituisce l'anello di congiunzione, frutto della pianificazione regionale, tra i siti identificati dalla collaborazione tra Stato ed Unione Europea; anello che ne garantisce la connettività ecologica e la funzionalità.

A nulla rileva sul punto che non si applichino i criteri penalizzanti regionali, per soli 100 metri, in quanto nel caso che ci occupa il cumulo degli impatti, per nulla preso in considerazione quanto alla valutazione di incidenza e invece imposto dalla direttiva di riferimento, impone che all'interno della V.I.A. venga effettuata anche l'analisi dell'impatto congiunto di raffineria e discarica sul sito di rango comunitario.

Anche sotto tale profilo il decreto impugnato deve ritenersi illegittimo e meritevole di immediato annullamento.

V.

Violazione di legge. Prescrizioni imposte dal Decreto di compatibilità ambientale del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 1014/10 (VIA nazionale) senza attivazione del procedimento di competenza nazionale per la relativa modifica. Artt. 22 e ss. e 29 del dlgs n. 152/06.

Come si legge sul sito del MATT⁵ (), cruciale per la VIA è la fase di *“Ottemperanza delle prescrizioni: il provvedimento di VIA contiene le condizioni per la realizzazione, esercizio, dismissione dell'opera, quelle relative ad eventuali malfunzionamenti nonché specifiche prescrizioni relative al controllo e al monitoraggio degli impatti ambientali. Il proponente è tenuto ad ottemperare dette condizioni e prescrizioni trasmettendone i riscontri ai soggetti preposti alla verifica e al controllo con le modalità e i tempi indicati nel provvedimento. Per le verifiche di competenza del Ministero dell'Ambiente, la documentazione tecnica deve essere trasmessa dal proponente secondo le indicazioni contenute nelle "Specifiche tecniche per la predisposizione e la trasmissione della documentazione in formato digitale per le procedure di VAS e VIA ai sensi del D.Lgs 152/2006 e s.m.i." scaricabili dalla sezione "Specifiche tecniche e modulistica" del sito per le Valutazioni Ambientali VAS-VIA del Ministero dell'Ambiente. A seguito dell'istruttoria tecnica svolta con il supporto dalla Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale - VIA e VAS o di altri organismi tecnici (ISPRA, ARPA, ecc.) viene predisposta una Determinazione Dirigenziale notificata al proponente ed agli altri soggetti coinvolti contenente gli esiti della verifica di ottemperanza. In caso di inadempienza delle prescrizioni o al riscontro di altre significative difformità rispetto a quanto previsto nel provvedimento di VIA sono previste sanzioni ed altre azioni risarcitorie degli eventuali danni ambientali da parte del Ministero dell'Ambiente”*.

⁵ <http://www.va.minambiente.it/comunicazione/spazioperilproponente/valutazionediimpattoambientale.aspx>

Le prescrizioni del decreto sono parti sostanziali dello stesso, per cui non è ammissibile:

- in primis che non si operi il coordinamento previsto dalla normativa (art. 5, comma 1, lett. c d. lgs. 152/06; allegati V e VII, parte II del d.lgs.) tra le due VIA in corso, nazionale e regionale, con un apposito momento comune istruttorio e di valutazione;
- quindi che una V.I.A. regionale, del tutto avulsa dal procedimento di VIA nazionale chiuso e consolidato, si svolga su opere ricadenti in ambiti oggetto di una coeva VIA nazionale, e che si consenta al proponente di presentare interventi non compatibili o sovrapposti alle prescrizioni nazionali; ciò che invece si verifica con l'impianto in progetto, in palese contrasto con le chiare indicazioni dello stesso MATT del 19 ottobre 2012 prot. 25331, prodotto in atti.

Da ciò la necessità di annullamento del decreto impugnando, così da dar vita al rinnovo dell'iter procedimentale, e al coordinamento tra VIA nazionale relativa alla raffineria e VIA regionale relativa alla discarica, a pena della violazione del notorio divieto di frazionamento, di portata comunitaria.

VI.

Violazione di legge (art. 23 d. lgs. 334/99 e s.m.i) per mancata consultazione della popolazione nel procedimento di VIA diretto alla realizzazione di una nuova infrastruttura o insediamento in prossimità a impresa a rischio di incidente rilevante.

La presenza di almeno tre imprese a rischio di incidente rilevante (c.d. normativa Seveso) nelle immediate adiacenze della prospettata discarica non ha portato, né nel SIA originario, né in alcune delle sue plurime integrazioni, ai necessari approfondimenti: basti considerare

che nessuna delle integrazioni del proponente ha esaminato tale interferenza, pure rilevante, se non nella valutazione dello scenario dei rischi per i lavoratori della discarica derivanti dallo scenario di rischio esistente dell'impianto.

Ora, il piano di emergenza esterno vigente per questi impianti, proprio perché preesistente allo scenario di progetto oggetto di VIA - non contempla la presenza di alcuna discarica di amianto e non detta alcuna regola per prevenire il noto "effetto domino".

Tanto per fare un esempio, non è assolutamente indicato come verrebbe affrontato il caso di esplosione ed incendio della confinante Raffineria ENI, del confinante deposito PRAOIL e del confinante deposito AGIPGAS, dalle evidenti conseguenti deflagranti anche sul sito di discarica, da cui deriverebbe la dispersione incontrollata dell'amianto in conferimento e conferito: l'unica ipotesi affrontata, anche nelle versioni integrate del SIA, per il caso di "esplosioni non derivanti dai rifiuti" è la seguente: "nel caso in cui si verifici un evento di questa natura, con possibilità di dispersione di amianto nell'aria, si provvederà a delimitare l'area e a ricoprire immediatamente la superficie interessata con terreno vegetale o ghiaia, al fine di contenere la dispersione eolica".

Evidente l'assoluta assenza di stima del rischio, e l'assoluta mancanza di ogni previsione atta a fronteggiare il rischio. Del resto, anche nelle integrazioni relative all'opzione zero, mai viene considerata l'ipotesi di una localizzazione che non sia a ridosso di tre imprese a rischio di incidente rilevante di queste dimensioni.

Ciò posto, a prescindere dal difetto di istruttoria e di motivazione già rilevato, il provvedimento censurato si pone in aperta violazione dell'art. 23 del d. lgs. 334/99 e s.m.i., rubricato:

"Consultazione della popolazione":

"1. La popolazione interessata deve essere messa in grado di esprimere il proprio parere nei casi di:... c) creazione di nuovi insediamenti e infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti. 2. Il parere di cui al comma 1 e' espresso nell'ambito del procedimento di formazione dello strumento urbanistico o del procedimento di valutazione di impatto ambientale con le modalità stabilite dalle regioni o dal Ministro dell'ambiente, secondo le rispettive competenze, che possono prevedere la possibilità di utilizzare la conferenza di servizi con la partecipazione dei rappresentanti istituzionali, delle imprese, dei lavoratori e della società civile, qualora si ravvisi la necessità di comporre conflitti in ordine alla costruzione di nuovi stabilimenti, alla delocalizzazione di impianti nonché all'urbanizzazione del territorio".

La norma è dettata per dare attuazione all'art. 14 della stessa normativa, che prevede una regolazione dell'assetto del territorio e di controllo dell'urbanizzazione per mantenere le opportune distanze con le imprese a rischio di incidente rilevante e prevenire gli incidenti rilevanti o limitarne le conseguenze intervenendo nei caso di realizzazione di nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, *"quali ad esempio vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali"*, oppure *"qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante"*.

L'omissione della consultazione istituzionale prevista dall'art. 23 della c.d. normativa Seveso proprio per il caso odierno, di procedimento di VIA relativo a insediamento prossimi a ben tre imprese a rischio di incidente rilevante, qualora non sia oggetto di celere rimedio - con l'attivazione di procedure di consultazione attiva - vizia il procedimento in corso ed il provvedimento finale che non tenesse conto della censura.

Al riguardo la nota dell'assessore regionale all'Ambiente, inviata ai Comuni soci del CLIR s.p.a., e il tenore della risposta immediata dei Sindaci (docc.....), palesano come sia evidente che la proponente del progetto, ACTA s.r.l., abbia affermato senza alcun riscontro documentale la sussistenza di un consenso del territorio a tale localizzazione, quanto invece mai si è avuta da parte dei Comuni del distretto alcuna rituale ed informata consultazione in merito al progetto, né tanto meno alcuna condivisione dello stesso.

La popolazione interessata dunque non è stata messa in grado di partecipare al procedimento di infrastrutturazione attorno ad imprese R.I.R. da cui deriva un aggravamento del rischio, con violazione procedimentale tale da imporre l'annullamento del decreto qui impugnato.

VII.

Violazione di legge. Artt. 8 e 9, allegato 2, punto 7.2 d. lgs. 36/03. Art. 3 (a), art. 5 (b) e (c) Direttiva 2011/92 e art. 4.4. lett. (b) d.lgs. n. 152/06. Mancato accertamento del livello della falda e incongruenza del monitoraggio attuato e previsto.
Violazione di legge. Art. 191 TFUE, artt. 3 ter e 178 (d) dlgs. n. 152/06. Violazione dei principi di prevenzione e precauzione.

Eccesso di potere per mancata analisi e valutazione dell'impatto sanitario ed ambientale.

La normativa in tema di discariche, di derivazione comunitaria, prevede, agli artt. 8 e 9, che il relativo progetto affronti anche la questione del possibile inquinamento delle falde sotterranee, il cui andamento e posizione, specie per il caso di discariche interraste, devono essere attentamente accertati.

A tal fine l'allegato tecnico parte integrante della normativa prevede che *"Ai fini del rilascio dell'autorizzazione l'autorità competente deve provvedere a condurre l'istruttoria tecnica dei progetti presentati dai soggetti titolari degli interventi e verificare che siano state condotte le attività preliminari di seguito specificate:*

- individuazione delle acque sotterranee, comprese le eventuali emergenze delle stesse, che possono essere interessate dalle attività della discarica;

- Ubicazione dei punti d'acqua esistenti (pozzi, sorgenti), usi in atto delle risorse idriche, andamento del flusso idrico sotterraneo, determinazione dei principali parametri idrogeologici, definizione dell'escursione stagionale del livello piezometrico, valutazione della qualità delle acque sotterranee, a seguito di specifiche misurazioni. A tal proposito, i punti di misura devono essere quotati (in m s.l.m.) con precisione almeno centimetrica e si deve fissare almeno un punto di misurazione nella zona d'afflusso delle acque sotterranee e almeno due punti di misurazione nella zona di deflusso, tenendo conto della necessità di individuare con tempestività l'immissione accidentale di percolato. Questo numero può essere aumentato ai fini di un'indagine idrogeologica specifica e tenuto conto della necessità di individuare con tempestività l'emissione accidentale di percolato nelle acque sotterranee;

- Conduzione di una campagna di monitoraggio almeno annuale delle acque sotterranee interessate, al fine di stabilire i valori di riferimento per eseguire i futuri controlli. Il campionamento deve essere effettuato almeno nei tre punti di cui al comma precedente”.

Ciò, ovviamente, anche al fine della preventiva VIA.

Ebbene, come già rilevato nell’ambito delle osservazioni tecniche dei Comuni, la presenza di un emungimento idraulico importantissimo nell’ambito della contigua bonifica del deposito ex Praoli e ex deposito Agip (c.f.r. gruppo di lavoro d.d.u.o. 1708 del 23.09.3009 e verbale del 30 maggio 2013) di competenza regionale, approvato con d.d.u.o. 2592 del 23.02.2005, costituisce fattore di interferenza sull’andamento della falda per nulla tenuti in considerazione.

Come attesta il verbale del gruppo di lavoro regionale del maggio 2013, nel sito della Raffineria sono in funzione tre linee di barriere idrauliche finalizzate a rimuovere la sorgente di contaminazione e ad impedirne al diffusione. Addirittura la portata di acqua di falda estratta è stata recentemente aumentata dalla società, come pure sono stati attivati ulteriori pozzi per stendere l’ampiezza della barriera. Da ultimo il verbale concludeva con la prescrizione, indirizzata ad ENI, di produrre un’integrazione al progetto di bonifica autorizzato con revisione del modello idrogeologico della acque sotterranee.

Il SIA, anche nelle sue revisioni, non prende in considerazione la perturbazione arrecata dalle barriere idrauliche in oggetto, come se nell’intorno dell’area della ex-cava non vi fosse alcun pozzo o prelievo significativo in funzione, e ciò a prescindere dall’attività agricola irrigua e dalla conduzione in asciutta o meno delle risaie vicine.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, è evidente come la rappresentazione dell'assetto idrogeologico dell'area fatta da ACTA, non è corretta, in quanto rappresenta una condizione "statica" dell'assetto idrogeologico, quando in realtà ci si trova in una condizione dinamica.

Poiché invero la discarica, a prescindere dalla sua inattualità tecnologica alla luce della recente risoluzione del Parlamento europeo, è destinata a rimanere per tempi lunghissimi, se non in eterno, *in situ*, lo studio che non affronti lo scenario idrogeologico della cessazione dell'emungimento delle tre barriere idrauliche del sito in fase di bonifica (con una falda necessariamente avvicinata al suolo in quanto alimentata appieno) non soddisfa i principi di prevenzione e precauzione delle direttive comunitarie in tema di VIA.

Queste ultime, impongono una puntuale valutazione degli effetti attesi e cumulativi del progetto sull'ambiente e sulla salute umana, giungendo a prescrivere che la mancanza della disponibilità di dati in capo al proponente debba essere evidenziata (allegato IV direttiva 2011/92) e possa dargli accesso anche alle informazioni in merito detenute da pubbliche amministrazioni; nello stesso senso è formulata la legislazione nazionale di attuazione, che all'art. 4, così recita:

"b) la valutazione ambientale dei progetti ha la finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita. A questo scopo, essa individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e secondo le disposizioni del presente decreto, gli impatti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

1) l'uomo, la fauna e la flora;

2) il suolo, l'acqua, l'aria e il clima;

3) i beni materiali ed il patrimonio culturale;

4) l'interazione tra i fattori di cui sopra";

La norma costituisce attuazione del principio di precauzione e di prevenzione, prescritti dall'art. 191 TFUE a livello comunitario, e a livello nazionale dall'art. 3 ter del d. lgs. 152/06 in via generale, e in particolare quanto alla gestione dei rifiuti dall'art. 178, ed è palesemente violata dal contenuto del decreto qui impugnato.

A ciò si aggiunga che una importante perdita di idrocarburi riscontrata in un tratto di tubazione interrata all'interno della Raffineria ENI ha determinato la contaminazione della falda e conseguentemente l'attuazione di un Progetto di Bonifica ed un sistema di messa in sicurezza in emergenza (MISE). Lo sversamento si è manifestato a metà del 2013 ed ENI ha formulato una proposta di intervento che la Conferenza di Servizi presso la Regione Lombardia in data 15/01/2014 ha definito "indifferibile e urgente".

Il fronte di contaminazione si sta espandendo verso sud all'esterno della Raffineria; sono stati allestiti n. 10 nuovi pozzi di emungimento ed ENI, laddove quanto predisposto risultasse insufficiente, si è fatta carico di "individuare, proporre e adottare ulteriori misure di contenimento".

L'esigua distanza della contaminazione alla discarica ACTA, posta nella fascia idrogeologicamente a valle della Raffineria, evidenzia la pericolosità ed il rischio incalcolabile derivante da eventuali opere di bonifica da dover realizzare su questa fascia.

Si sottolinea inoltre che il modello idrodinamico usato da ACTA (datato 01/06/2012 e quindi antecedente al 2013) non contempla un assetto aggiornato della situazione, e non garantisce quindi la mancanza di interferenze e perciò la compatibilità del progetto della progettata discarica con il sito interessato.

La mancata valutazione di tali aspetti in sede di V.I.A., da parte dell'istruttore, a valle di un S.I.A. palesemente incompleto, è fonte di ulteriore difetto di istruttoria, e di violazione di legge, stante la plateale elusione dei compiti propri della VIA, tale da dover condurre all'annullamento del provvedimento impugnato.

IX.

Carente e contraddittoria motivazione (26, comma 1, d. lgs. 152/06).

Il quadro di riferimento dell'intero procedimento, le carenze istruttorie evidenziate e palesi, hanno condotto alla formulazione di un parere di VIA che, lungi dall'avere un significato positivo e un contenuto valutativo, è dubitativo e rinvia a fasi successive quella valutazione che invece si sarebbe dovuta compiere ed ultimare in sede di VIA.

Il complesso e la pregnanza delle prescrizioni, non riferite a un *post operam*, ma a un *pre partum*, sono del resto indice della carenza e contraddittorietà della motivazione, della perplessità del provvedimento e della sua illegittimità, posto che esso appare come un vero e proprio provvedimento di contenuto negativo sull'accertamento della inidoneità del progetto e non già come l'esito di un procedimento di valutazione compiuto nel senso dell'esclusione di impatti negativi non previsti, modellizzati e mitigati.

Ciò tenendo anche conto del precedente negativo regionale, e della correlata necessità che in una seconda VIA ogni aspetto fosse

definitivamente accertato e risolto, non già aggirato o rimandato ad una fase successiva, con il surrettizio uso delle prescrizioni.

Per i motivi esposti i ricorrenti di cui sopra chiedono che l'Ecc.mo TAR adito, disattesa ogni diversa e contraria eccezione o deduzione, voglia

In via principale: annullare il provvedimento impugnato ed ogni atto presupposto, successivo e consequenziale;

In via istruttoria: disporre, ove ritenuto necessario dal Collegio, ai fini della definizione della controversia, una verifica, in contraddittorio tra le parti, a cura di ISPRA ovvero del Dirigente della Direzione generale per le valutazioni ambientali del Ministero dell'Ambiente o di un qualificato funzionario dallo stesso delegato, in contraddittorio fra le parti (cfr. TAR Lombardia, IV, sentenza non definitiva 67/2012); ordinare l'acquisizione degli atti e documenti riferiti alle procedure di bonifica attivate e non concluse sul sito in precedenza;

In ogni caso: spese rifuse.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che la vertenza sconta l'importo di € 650,00.

Con osservanza.

Avv. Paola Brambilla

Avv. Roberto Denti