



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10554 del 2015, proposto da

Luigi Mario Re, Rossella De Angelis, Iole Bergamini, Società Agricola Agribeg s.s. di Bergamini Iole e F.lli, Cesare Bergamini, San Carlo Immobiliare s.r.l., Silvana Leoni, Ditta Bar Macallè, Manuela Denti, Ermellina Giussani, Giuseppe Antonio Bergamini, Mario Rivoltella, Elio Massimino, Rosalia Antonietta Bergamini, Pietro Rivoltella, Andrea Bergamini, Maria Colombo, Barbara Rivoltella, Giuseppe Giussani, Aldo Andrea Bergamini, Angelo Bergamini, Clementina Bergamini, Società Agricola Le Betulle eredi di Bergamini Pietro s.s., Giulia Barzago, Eros Davide Augusto Bosco, Maria Grazia Bergamini, Nancy Repici, Luigi Siviero, Cooperativa Sirio, Francesca Rosa Rusconi, Giuliano Fugazzola, Mario Fugazzola, Emanuela Maria Meroni, Piergiuseppe Colombo, Erika Fugazzola, Giovanna Galli e Comitato Tutela Ambiente Treviglio, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Paola Brambilla, con domicilio eletto presso lo studio Maria Athena Lorizio, in Roma, via Dora, n. 1;

contro

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Viviana Fidani, con domicilio digitale pec come da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sebastiana Dore, in Roma, via Principessa Clotilde, n. 2;

nei confronti

Comune di Treviglio, Provincia di Bergamo, ARPA Lombardia, ASL della Provincia di Bergamo, Comune di Calvenzano, Comune di Casirate D'Adda, SABB - Servizi Ambientali Bassa Bergamasca s.p.a., in persona dei rispettivi rappresentanti legali in carica, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, sono legalmente domiciliati;

Legambiente onlus, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Garbarino, domiciliato presso la Segreteria sezionale del Consiglio di Stato, in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

TEAM s.p.a., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Giancarlo Tanzarella e Giovanni Corbyons, con domicilio digitale pec come da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons, in Roma, via Cicerone, n. 44;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Brescia, Sez. I, n. 01020/2015, resa tra le parti, concernente il giudizio favorevole espresso dalla Regione Lombardia in ordine alla compatibilità ambientale del progetto

per realizzazione di una discarica di rifiuti non pericolosi presentato dalla TEAM s.p.a.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Legambiente onlus e della TEAM s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2018 il Cons. Alessandro Maggio e uditi per le parti gli avvocati Renzi, per delega di Brambilla, Corbyons, Notarnicola, per delega di Garbarino e Dore, per delega di Fidani, nonché l'avvocato dello Stato Fiduccia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con decreto del Responsabile della U.O. Sviluppo Sostenibile n. 6831 del 30/7/2012, la Regione Lombardia ha espresso, ex art. 26 del D.Lgs. 3/4/2006, n. 152, giudizio favorevole, con prescrizioni, circa la compatibilità ambientale del progetto proposto da TEAM s.p.a. per la realizzazione di una discarica monotipo per rifiuti non pericolosi contenenti cemento-amianto, su un'area inquinata ubicata nel territorio del Comune di Treviglio, località Cava Vailata,

Avverso il decreto hanno proposto ricorso davanti al TAR Lombardia –Brescia: a) il Comune di Treviglio (ric. n. di r.g. 1264/2012); b) i sig.ri

Luigi Mario Re, Rossella De Angelis, Iole Bergamini, Cesare Bergamini, Silvana Leoni, Manuela Denti, Ermellina Giussani, Giuseppe Antonio Bergamini, Mario Rivoltella, Elio Massimino, Rosalia Antonietta Bergamini, Pietro Rivoltella, Andrea Bergamini, Maria Colombo, Barbara Rivoltella, Giuseppe Giussani, Aldo Andrea Bergamini, Angelo Bergamini, Clementina Bergamini, Giulia Barzago, Eros Davide Augusto Bosco, Maria Grazia Bergamini, Nancy Repici, Luigi Siviero, Francesca Rosa Rusconi, Giuliano Fugazzola, Mario Fugazzola, Emanuela Maria Meroni, Piergiuseppe Colombo, Erika Fugazzola, Giovanna Galli, nonché la Società Agricola Agribeg s.s. di Bergamini Iole e F.lli, la San Carlo Immobiliare s.r.l., la Ditta Bar Macallè, la Società Agricola Le Betulle eredi di Bergamini Pietro s.s., la Cooperativa Sirio e il Comitato Tutela Ambiente Treviglio (ric. n. di r.g. 1323/2012); c) la Legambiente onlus (ric. n. di r.g. 1343/2012); d) i Comuni di Calvenzano e Casirate D'Adda (ric. n. di r.g. 1344/2012).

Nelle more del giudizio la vicenda è proseguita con gli adempimenti finalizzati al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA).

Il Comune di Treviglio ha, quindi, chiesto alla Regione di sospendere la procedura di AIA e di annullare il decreto di VIA già emesso.

Tale atto è stato impugnato dalla TEAM con ricorso r.g. 49/2014, seguito da due ricorsi per motivi aggiunti con i quali sono stati gravati, rispettivamente, l'atto con cui il Comune di Treviglio ha affermato la propria competenza in ordine alla procedura concernente la bonifica del sito su cui ubicare la discarica e gli atti della Regione con cui tale competenza è stata confermata.

Stante l'inerzia della Regione nel concludere il procedimento volto al rilascio dell'AIA, la TEAM ha chiesto, ex art. 5, comma 17, del D. Lgs. 18/2/2005, n. 59, l'intervento sostitutivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con nota del Dirigente della D.G. Ambiente 5/6/2014, la Regione ha dichiarato di non essere in grado di concludere la procedura volta al rilascio dell'AIA, tenuto conto, in particolare, della necessità di coordinare detta autorizzazione con gli interventi di bonifica da porre in essere nel sito.

Tale nota, unitamente alla delibera del Consiglio regionale 1/4/2014, n. 10/352, con la quale il menzionato organo ha impegnato la Giunta regionale a sospendere il procedimento di rilascio dell'AIA in attesa del completamento della bonifica, è stata impugnata dalla TEAM con ricorso n. 1060/2014.

Con motivi aggiunti a tale ultimo ricorso la medesima ricorrente ha impugnato la nota in data 3/11/2014 con cui il Dirigente regionale della D.G. Ambiente ha ribadito che la conclusione della procedura volta al rilascio dell'AIA era subordinata all'approvazione di un progetto di bonifica della ex cava, qualificando la detta impugnazione come ricorso avverso il silenzio della Regione sulla domanda di AIA.

Successivamente, con nota in data 22/9/2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha preso atto della insussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo.

Questa nota è stata impugnata dalla TEAM con ricorso n. 1456/2014.

Il TAR riuniti tutti i ricorsi li ha definiti con sentenza 29/7/2015, n. 1020 con la quale ha:

- a) respinto i ricorsi nn. 1264/2012, 1323/2012, 1343/2012, 1344/2012 49/2014 e 1456/2014;
- b) accolto in parte il ricorso n. 1060/2014.

Avverso i capi della sentenza con cui è stato respinto il ricorso n. 1323/2012 ed è stato parzialmente accolto il ricorso n. 1060/2014, hanno proposto appello i sig.ri Luigi Mario Re, Rossella De Angelis, Iole Bergamini, Cesare Bergamini, Silvana Leoni, Manuela Denti, Ermellina Giussani, Giuseppe Antonio Bergamini, Mario Rivoltella, Elio Massimino, Rosalia Antonietta Bergamini, Pietro Rivoltella, Andrea Bergamini, Maria Colombo, Barbara Rivoltella, Giuseppe Giussani, Aldo Andrea Bergamini, Angelo Bergamini, Clementina Bergamini, Giulia Barzago, Eros Davide Augusto Bosco, Maria Grazia Bergamini, Nancy Repici, Luigi Siviero, Francesca Rosa Rusconi, Giuliano Fugazzola, Mario Fugazzola, Emanuela Maria Meroni, Piergiuseppe Colombo, Erika Fugazzola, Giovanna Galli, nonché la Società Agricola Agribeg s.s. di Bergamini Iole e F.lli, la San Carlo Immobiliare s.r.l., la Ditta Bar Macallè, la Società Agricola Le Betulle eredi di Bergamini Pietro s.s., la Cooperativa Sirio e il Comitato Tutela Ambiente Treviglio.

Per resistere al gravame si sono costituiti in giudizio la TEAM, la Regione Lombardia, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A sostegno delle ragioni della parte appellante si è costituita in giudizio la Legambiente onlus.

Con successive memorie tutte le parti ad eccezione della Legambiente onlus hanno meglio illustrato le rispettive tesi difensive.

Alla pubblica udienza del 5/4/2018 la causa è passata in decisione.

In via preliminare va esaminata l'eccezione con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno dedotto il proprio difetto di legittimazione passiva in ordine a presente grado di giudizio.

L'eccezione è fondata in quanto, come correttamente rilevato dalle suddette autorità statali, non risulta appellato il capo di sentenza con cui è stato definito il ricorso della TEAM avverso gli atti dalle stesse emanati.

Quanto al capo di sentenza concernente la reiezione del ricorso n. 1323/2012 ha carattere assorbente l'esame delle doglianze con cui la parte appellante denuncia che il Tribunale avrebbe errato a:

- a) non rilevare che lo studio di impatto ambientale (SIA) su cui si fonda il provvedimento di VIA non conteneva la descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente ivi compresa la c.d. *opzione zero*;
- b) omettere di considerare che il contestato giudizio di compatibilità ambientale la Regione non avrebbe tenuto conto della presenza *in situ* di imprese soggette alla disciplina RIR (a rischio di incidente rilevante), non essendo sufficiente, con riguardo a tale aspetto, la raccomandazione contenuta nelle prescrizioni del provvedimento di VIA di "*seguire il piano di emergenza esterno predisposto dalla Prefettura di Bergamo*";

c) ad affermare che: *“I procedimenti di VIA e AIA sono rimasti distinti dopo l'introduzione di quest'ultima, tuttavia ... tendono ormai a formare un unicum. La VIA precede il rilascio dell'AIA e ne condiziona il contenuto (v. art. 208 commi 1 e 2 del D.lgs. 152/2006), ma è evidente che l'ampiezza dell'esame svolto in sede di AIA si riflette poi sul giudizio di VIA favorevole, in relazione al quale assumono necessariamente rilievo anche gli studi effettuati in vista del rilascio dell'AIA. L'impatto ambientale di un'opera o di un impianto non potrebbe infatti essere compiutamente inquadrato senza prendere in considerazione gli approfondimenti tecnici che giustificano il rilascio dell'AIA, e neppure senza tenere conto delle prescrizioni collegate all'AIA e finalizzate a prevenire o rimuovere gli effetti disturbanti e inquinanti. Esiste quindi una retroazione dell'AIA sulla procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, conferma e precisa l'oggetto della seconda. In altri termini, la decisione sulla VIA in parte anticipa le conclusioni della procedura di AIA, e in parte rinvia (del tutto legittimamente) agli studi successivi, da cui potranno arrivare conferme o limitazioni. Reciprocamente, la posizione acquisita dal privato con il giudizio di VIA favorevole è reversibile nella procedura di AIA.*

33. *Lo specifico della VIA è quindi l'inquadramento generale sulla localizzazione dell'opera o dell'impianto. Si tratta in sostanza di una condizione di procedibilità dell'AIA, in quanto accerta la sussistenza dei presupposti minimi per svolgere studi più approfonditi in relazione a una determinata area. La conseguenza è che le impugnazioni contro il giudizio di VIA favorevole non possono limitarsi a lamentare profili di incompletezza dell'istruttoria o figure simili, essendo evidente che l'istruttoria non è ancora conclusa. Per ottenere il risultato di bloccare immediatamente l'opera o l'impianto i ricorrenti devono invece dimostrare che vi è una radicale incompatibilità con il sito prescelto, tale da non poter essere rimediata attraverso prescrizioni o con l'adozione delle migliori tecniche disponibili (BAT)”, atteso che i due procedimenti, seppur collegati, mantengono la loro autonomia.*

Le censure così sinteticamente riassunte meritano accoglimento.

Quanto alla doglianza sub a).

L'art. 22, comma 3, lett. d), del D. Lgs. 3/4/2006, n. 152, dispone che il SIA debba contenere, tra l'altro, *“una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali”.*

Orbene, il SIA presentato dalla TEAM ai fini del rilascio della VIA, al punto 7 (pag. 29) intitolato *“analisi delle alternative”*, afferma quanto segue: *“Lo smaltimento di rifiuti contenenti cemento-amianto rappresenta una reale emergenza per molti centri abitati della Lombardia, tra cui la Provincia di Bergamo.*

Si ritiene lecito supporre che, qualora non fossero autorizzati nuovi impianti idonei per rifiuti contenenti cemento-amianto, le principali conseguenze cui si potrebbe arrivare potrebbero essere:

- smaltimento abusivo a scapito dell'ambiente e della salute delle persone con conseguente necessità di finanziare poi gli interventi di bonifica da parte della Regione e quindi dei contribuenti;

- situazione di emergenza e conseguenti atti contingibili ed urgenti non corrispondenti ad una seria pianificazione e quindi male accetti alle popolazioni interessate dall'insediamento dell'impianto;

- smaltimento c/o impianti extra provinciali in disaccordo con i principi della circolare n. 38790 del 5 giugno 1995 (“autorizzare almeno una discarica per tali rifiuti sull'intero bacino provinciale”) e del d.lgs. 152/2006;

aumento delle tariffe di smaltimento determinato dalla carenza di impianti e conseguente incentivazione dell'abusivismo>>.

E' evidente pertanto che il SIA predisposto dalla TEAM non contenga la *“descrizione”* prescritta dalla norma.

Quanto alla censura sub b).

Il contestato provvedimento di VIA non ha adeguatamente considerato la presenza *insitu* di imprese soggette alla disciplina RIR.

Diversamente da quanto affermato dal Tribunale non risulta sufficiente la raccomandazione al riguardo data dalla Regione di *“seguire il piano di emergenza esterno predisposto dalla Prefettura di Bergamo”.*

Difatti, come correttamente dedotto dalla parte appellante, il suddetto piano, in quanto preesistente, non contempla la presenza di alcuna discarica di amianto, per cui non detta regole per prevenire i rischi derivanti dalla contemporanea presenza nell'area delle imprese soggette alla disciplina RIR e della discarica.

Quanto alla doglianza sub c).

Un consolidato orientamento giurisprudenziale, da cui il Collegio non intende discostarsi, insegna che il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, atteso che la prima si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto dal progetto rispetto all'utilità socio-economica dallo stesso ritraibile, 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 precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto (Cons. Stato, Sez. V, 17/10/2012, n. 5292 e 26/1/2015, n. 313; Sez. IV, 18/7/2017, n. 3559; Sez. VI, 19/3/2012, n. 1541).

La logica conseguenza di ciò è che ciascuno dei due titoli abilitativi (VIA e AIA) dev'essere sorretto da una propria istruttoria completa e autosufficiente.

Ciò vale, in particolare per la VIA, il cui esito positivo costituisce presupposto per il rilascio dell'AIA (cfr. citato Cons. Stato, Sez. V, 6/7/2016, n. 3000).

Ne discende che, diversamente da quanto ritenuto dal giudice di prime cure, gli accertamenti istruttori posti in essere ai fini del rilascio della VIA devono essere completi ed esaustivi, non potendo l'eventuale carenza degli stessi essere sanata, attraverso un'integrazione postuma, nell'ambito del diverso procedimento preordinato al rilascio dell'AIA, pena l'illegittimità della VIA per difetto di istruttoria, vizio che, ovviamente, può esser fatto valere dal soggetto leso ai fini di ottenerne l'annullamento.

Con un ulteriore motivo (il sesto) gli appellanti censurano il punto 55 dell'impugnata sentenza laddove si afferma che *“la procedura di AIA deve farsi carico del problema della bonifica. Dovendo essere raggiunto un accordo che comprenda tutti gli interessi coinvolti, non appare condivisibile la scelta del Comune di Treviglio e della Regione di porre una pregiudiziale sulla bonifica senza garanzie circa il rilascio dell'AIA. In mancanza di una norma espressa che coordini la procedura di AIA e quella di bonifica, spetta alla Regione individuare i passaggi procedurali necessari per unire i residui approfondimenti tecnici sui problemi ancora aperti (compresi quelli evidenziati nel decreto di VIA) all'elaborazione di un progetto definitivo di bonifica. Se poi, alla fine del percorso, sarà tecnicamente possibile rilasciare l'AIA, questa autorizzazione comprenderà anche la bonifica”*

Il mezzo di gravame è inammissibile, atteso che riguarda un capo di sentenza con cui sono state definite questioni estranee a quelle prospettate dagli odierni appellanti in primo grado e sollevate nell'ambito dei giudizi, di cui costoro non erano parti, promossi dalla TEAM coi propri ricorsi (in particolare ric. n. 1060/2014).

E' appena il caso di rilevare, infatti, che l'intervenuta riunione di più ricorsi al fine di definirli con unica sentenza, non elimina l'autonomia dei correlativi giudizi.

Alla luce delle esposte considerazioni l'appello va accolto.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Sussistono eccezionali ragioni, connesse alla peculiarità e complessità delle questioni affrontate, che giustificano l'integrale compensazione di spese e onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso n. 1323/2012, con conseguente annullamento del provvedimento di VIA col medesimo gravato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente FF

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere, Estensore

Valerio Perotti, Consigliere

L'ESTENSORE
Alessandro Maggio

IL PRESIDENTE
Claudio Contessa

IL SEGRETARIO