



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6118 del 2017, proposto dai Comuni di Santa Cristina e Bissone, Miradolo Terme, Vistarino, Badia Pavese, Gerenzago, Monticelli Pavese, Filighera, Linarolo e Villanterio, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, nonché dai signori Ivano Cassini, Riccardo Clerici, Donovan Bordoni, Monica Ernestina Siviero, Giorgia Zaffignani, Marco Zaffignani, Liliana Bonini, Federica Sallustro, Ernesto Sallustro, Elio Giovanni Grossi, Carla Maria Longhi, Federica Grossi, Pierfranco Vitti, Enrico Berneri, Carla Mazzocchi, Chiara Berneri, Ettore Tosca, Ottavio Giovanni Dehò, Alessandro Marchesini, Marzio Zuffada, Luca Zuffada, Giampaolo Troielli, Giuseppe Pozzi, Orazio Pacella, Benedetto Bergantin, Eleonora Dehò, Teresa Raboni, Davide Maggi, Antonietta Andreolli, Ginetta Granata, Alessandro Perversi, Vittorio Vitaloni, Iginio Arbughi, Daniele Mandrini, Carmela Lomaglio, Enrico Borromeo, Antonella Borromeo e Davide Vitaloni, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Paola Brambilla e Maria Athena Lorizio, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma, via Dora, n. 1,

contro

la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Viviana Fidani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Cristiano Bosin in Roma, viale delle Milizie, n. 34,

nei confronti

- della società A2A Ambiente S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Todarello, Alice Colleoni e Federico Novelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luigi Giuliano in Roma, corso V. Emanuele II, n. 154;
- della Provincia di Pavia, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Quarta, n. 1104 del 17 maggio 2017, resa tra le parti, concernente provvedimenti di V.I.A.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e della società A2A Ambiente S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le istanze di passaggio in decisione senza discussione, depositate dalla Regione Lombardia, dalla società A2A Ambiente S.p.a. e dalle parti ricorrenti rispettivamente in data 4 novembre 2020, 9 novembre 2020 e 11 novembre 2020;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020, svoltasi ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, il Cons. Luca Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Alcuni Comuni del Pavese ed alcuni cittadini ivi residenti hanno impugnato avanti il T.a.r. per la Lombardia:

- il decreto dirigenziale VIA della Regione Lombardia n. 7338 del 1 agosto 2013, recante la pronuncia di compatibilità ambientale del progetto di una nuova centrale di produzione di energia elettrica a combustione di rifiuti non pericolosi (cd. termovalorizzatore) all'interno dell'esistente "centro integrato per lo smaltimento ed il trattamento di rifiuti" sito in Comune di Corteolona;

- il decreto dirigenziale VIA della Provincia di Pavia n. 55251 del 6 agosto 2013, avente ad oggetto il progetto di modifica dell'impianto di inertizzazione dei rifiuti ubicato nel detto "centro integrato";

- il decreto dirigenziale VIA della Provincia di Pavia n. 3542 del 22 gennaio 2013, avente ad oggetto il progetto di ampliamento in sopralzo della discarica di rifiuti non pericolosi insistente nel detto "centro integrato".

2. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r., prescindendo dalle eccezioni di carattere pregiudiziale svolte dalle parti resistenti (la Regione Lombardia e la società A2A Ambiente S.p.a.), ha respinto il ricorso nel merito, dichiarando infondati tutti i sette motivi di censura.

3. Alcuni degli Enti locali e dei cittadini ricorrenti in prime cure hanno interposto appello, cui hanno resistito l'Amministrazione regionale e la società proponente.

3.1. Il ricorso, previo scambio delle memorie *ex art. 73 c.p.a.*, è stato discusso alla camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020 ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020 e deliberato in pari data in video-conferenza, ai sensi della medesima disposizione.

4. La complessiva infondatezza nel merito dell'appello esime il Collegio dallo scrutinio della pregiudiziale eccezione di inammissibilità del gravame svolta dalla società A2A, nonché anche dell'eccezione, da ultimo svolta dalla stessa A2A, di tardività della memoria di replica delle parti appellanti.

5. Venendo, appunto, al merito, il Collegio osserva preliminarmente che i provvedimenti in questa sede gravati attengono rispettivamente:

- alla realizzazione di un nuovo e più capace termovalorizzatore di rifiuti speciali non pericolosi, da costruire accanto a quello già esistente *in situ* (destinato ad essere dismesso dopo un breve periodo di coesistenza);
- alla modifica (*recte*, potenziamento) dell'impianto di inertizzazione delle polveri di combustione asservito al termovalorizzatore già esistente e, in prospettiva, a quello nuovo;
- all'ampliamento in sopralzo della discarica di rifiuti speciali non pericolosi.

6. I motivi svolti in prime cure ed in questa sede riproposti sono, in sintesi, i seguenti:

- a) la mancata valutazione dell'impatto cumulativo dei tre interventi, conseguente al frazionamento, in tesi artificioso, di un programma di intervento infrastrutturale strutturalmente unitario;
- b) il mancato rispetto delle norme in tema di trasparenza e di partecipazione procedimentale, che avrebbe condotto ad un *deficit* di istruttoria e, conseguentemente, di motivazione, difettando i provvedimenti gravati degli opportuni approfondimenti, nonostante le ripetute sollecitazioni svolte in proposito dagli interessati;
- c) la violazione dei principi di prevenzione e precauzione, per la mancata analisi dell'impatto sanitario del progetto;
- d) la compromissione di un'area ricompresa in un corridoio primario della Rete Ecologica Regionale;
- e) la mancata valutazione dell'impatto sulle vicine SIC e ZPS;
- f) la mancata valutazione dell'opzione zero.

6.1. Nella presente sede non è stata, invece, riproposta la censura di “*carente e contraddittoria motivazione*” del decreto di VIA regionale, svolta in prime cure quale autonomo motivo di ricorso.

7. I motivi di cui *supra* sono, come correttamente ritenuto dal T.a.r., infondati, ai sensi delle considerazioni che seguono.

a) Tutti i tre progetti sono stati sottoposti a VIA: i procedimenti relativi alla discarica ed all'impianto di inertizzazione, conseguenti ad istanze presentate dalla società A2A rispettivamente in data 30 luglio 2012 e 5 aprile 2013, sono stati curati dalla Provincia in ossequio alla delega di funzioni disposta con l.r. n. 5 del 2 febbraio 2010, mentre quello afferente al termovalorizzatore è stato compiuto dalla Regione in quanto la relativa istanza della società è stata presentata in data (10 novembre 2009) anteriore all'entrata in vigore di tale legge.

Non si apprezza, dunque, né alcuna pretermissione di VIA, né alcuna illegittima distrazione di competenza.

Ciò premesso, il Collegio osserva che le gravate valutazioni di impatto ambientale hanno concretamente tenuto conto anche dell'impatto cumulativo dei progetti.

Si ponga mente, quanto al progetto del termovalorizzatore, alle pagine 8 e 12 del provvedimento di VIA, dove rispettivamente si sostiene che:

- *“il fabbricato destinato allo stoccaggio dei rifiuti in ingresso alla sezione di termovalorizzazione sarà equipaggiato con un doppio sistema di aspirazione afferente a sistema di filtraggio a carbone attivo ... il fabbricato che accoglierà l'impianto di inertizzazione delle ceneri sarà mantenuto in depressione e l'aria aspirata sarà sottoposta a trattamento mediante filtro a maniche”;*

- *“i maggiori impatti saranno connessi alle diverse attività previste nella fase di cantierizzazione [movimenti terra, viabilità e macchine operatrici] e successivamente al rumore generato dai mezzi di conferimento; tali sorgenti andranno a sommarsi a quelle presenti presso il Centro Integrato; si evidenzia che il piano dell'impianto in progetto risulta ribassato di circa 4 m rispetto al piano campagna circostante nonché la presenza dei rilevati dei lotti della discarica del Centro Integrato i quali contribuiscono al contenimento dell'impatto acustico all'interno dell'area dell'impianto ... lo studio previsionale ha preso in considerazione due differenti scenari operativi del Centro Integrato”* sia *“a breve termine, che prevede il funzionamento dell'impianto di*

termovalorizzazione esistente e di quello in progetto”, sia “a lungo termine, che prevede l’esercizio dell’impianto in progetto; in entrambi gli scenari è stata considerata anche la viabilità indotta ed il funzionamento in continuo [periodo diurno e notturno] di tutti le sorgenti fisse e mobili individuate”.

Quanto all’impianto di inertizzazione, si vedano le pagine 4 – 7 del relativo provvedimento, da cui si trae l’evidenza di una considerazione dell’intervento non atomistica, bensì declinata alla luce dell’attuale e prospettica configurazione strutturale del centro integrato; oltretutto, la modifica in questione mira a potenziare le capacità di trattamento dell’impianto, estese anche alle polveri decadenti dallo scarico del filtro a maniche, non più solo a quelle decadenti dai cicloni.

Quanto, infine, all’ampliamento della discarica, il relativo provvedimento di VIA:

- considera la complessiva condizione strutturale ed operativa del centro integrato (cfr. pagine 3, 4, 7);
- precisa i caratteri dei rifiuti ammissibili in discarica, da cui risultano esclusi, per scelta della società proponente, i residui da combustione (pagina 8);
- opera un riferimento all’utilizzo dei rifiuti trattati dall’impianto di inertizzazione (pagina 9);
- descrive i possibili impatti sull’ambiente della discarica, ponderati in base alla complessiva attività del centro integrato (pagine 10 ed 11);
- svolge “*approfondimenti in merito alla valutazione qualitativa degli impatti cumulativi legati agli impianti esistenti e futuri presso il centro integrato di Corteleona*”, con specifico riferimento al “*potenziale impatto cumulativo con il nuovo termovalorizzatore*” (pagine 15 e 18).

La censura in parola, dunque, trova smentita *per tabulas*.

Non è ultroneo evidenziare che il provvedimento di VIA è espressione di un’ampia discrezionalità amministrativa: con esso, infatti, l’Amministrazione non è

chiamata, in via per così dire notarile e “passiva”, a riscontrare la sussistenza di possibili impatti ambientali dell’opera (peraltro inevitabili, alla luce della natura dei manufatti da sottoporre *ex lege* a VIA), bensì a ricercare attivamente, nella ponderazione comparativa di istanze potenzialmente confliggenti, un complessivo bilanciamento fra gli interessi perseguiti con la realizzazione dell’*opus*, da un lato, e le contrapposte esigenze di preservazione (*recte*, di contenuta o, comunque, non eccessiva e sproporzionata incisione) del contesto ambientale *lato sensu* inteso, dall’altro.

Proprio per tale motivo, del resto, il relativo procedimento è aperto alla partecipazione di “*chiunque vi abbia interesse*” (art. 24 d.lgs. n. 152 del 2006), eventualmente anche mediante una “*inchiesta pubblica*”: la partecipazione procedimentale è, quindi, estesa oltre gli ordinari confini apprestati dagli articoli 7 e ss. l. n. 241 del 1990, non essendo necessario comprovare, da parte del soggetto che aspira alla partecipazione, che “*dal provvedimento possa derivare un pregiudizio*”.

In sostanza, proprio in considerazione del peculiare oggetto sostanziale, lo statuto procedimentale della VIA è speciale: invero, lo scrutinio discrezionale circa il *quomodo* (e, prima ancora, circa lo stesso *an* – cosiddetta “*opzione zero*”) dell’incisione dell’assetto ambientale recata dal progetto viene svolto *coram populo*, al fine di rendere quanto più possibile democratica, partecipata e condivisa una scelta che, inevitabilmente, si ripercuote sulla vita quotidiana di tutti gli attori (economici, sociali, collettivi, istituzionali) presenti sul territorio.

Trattandosi, dunque, di atto che non veicola un mero accertamento tecnico, ma esprime, in forme procedimentali speciali, una potestà amministrativa sostanziale *stricto sensu* intesa, il conseguente sindacato giurisdizionale incontra i noti limiti, arrestandosi alla soglia dell’illogicità, della contraddittorietà, dell’irragionevolezza, senza poter accedere alla diretta valutazione del merito delle

scelte, *ex lege* riservata alle valutazioni dell'Amministrazione (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. II, 7 settembre 2020, n. 5380).

Nella specie, l'Amministrazione si è posta il problema del complessivo impatto delle modifiche interessanti il centro integrato, sì che la trattazione di tali profili in tre distinti procedimenti non ha comportato alcun effettivo e concreto tratto di illegittimità.

Peraltro, tale frazionamento dei procedimenti, lungi dall'essere arbitrario, è conseguito alla diversità oggettuale dei tre interventi, alla distinzione materiale e temporale delle relative istanze formulate dalla società proponente, alla ripartizione delle competenze delineata, con disposizione sopravvenuta, dalla legge regionale.

Quanto a quest'ultimo punto, è manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale della l.r. n. 5 del 2010, articoli 2 e 5.

In disparte il fatto che, nella specie, la VIA è stata espletata per tutti i progetti *de quibus* e che la ripartizione delle competenze non ha impedito una disamina complessiva dell'impatto ambientale cumulativo dei progetti medesimi, la delega legislativa regionale alla Provincia non è, in sé, contraria ad alcun puntuale referente costituzionale, del resto neppure specificamente indicato dagli odierni appellanti.

b) Gli appellanti lamentano che *“il SLA del proponente è rimasto 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?”*; inoltre, non sarebbero stati presi nella dovuta considerazione i rilievi negativi formulati dalla Provincia, dai Comuni, dall'associazione *“Medicina Democratica”* e dall'Ente Parco Collina di S. Colombano.

Gli appellanti, inoltre, contestano “*il mancato rispetto, nell’ambito del procedimento, delle norme in tema di trasparenza e partecipazione al pubblico*” dettate dalla disciplina euro-unitaria e dalla conseguente normativa nazionale.

Gli appellanti, infine, sostengono l’illegittimità costituzionale della legge lombarda n. 5 del 2010, articoli 4 e 7, in punto di partecipazione procedimentale.

In proposito, il Collegio osserva che nel provvedimento relativo al termovalorizzatore (cui si dirigono, in particolare, le censure degli appellanti) l’Amministrazione ha puntualmente elencato i rilievi negativi svolti dalla Provincia, dai Comuni, dall’associazione “Medicina Democratica” e dall’Ente Parco Collina di S. Colombano.

Nel prosieguo del provvedimento, l’Amministrazione ha poi affrontato i profili oggetto di tali rilievi, ossia la viabilità, la previsione di opere compensative, la predisposizione di un sistema di recupero dell’energia termica prodotta dal termovalorizzatore mediante una rete di teleriscaldamento, l’inferenza con la Rete Ecologica Regionale, il consumo di suolo, la pressione impiantistica cui sarebbe già allo stato soggetto il territorio provinciale, l’effettivo fabbisogno locale di trattamento dei rifiuti, il livello delle emissioni, la vicinanza con aree di pregio ambientale.

Come correttamente osservato dal T.a.r., l’Amministrazione non ha il dovere di prendere puntualmente, specificamente ed analiticamente posizione su ciascuno dei singoli rilievi formulati nel corso del procedimento (ciò che potrebbe essere *de facto* impossibile e che, comunque, potrebbe collidere con il principio di economicità dell’azione amministrativa), ma deve confezionare un provvedimento che, nell’ambito di una valutazione necessariamente di sintesi, affronti con un sufficiente grado di approfondimento tutte le questioni problematiche emerse nel corso del procedimento.

Ciò, invero, è quanto accaduto nella specie: ciascuno dei profili *de quibus*, infatti, è stato trattato dall'Amministrazione, che in taluni casi ha anche imposto delle prescrizioni.

Ora, in termini generali è legittima una VIA che dichiari la compatibilità ambientale di un progetto subordinatamente al rispetto di specifiche prescrizioni e condizioni, da verificare all'atto del successivo rilascio dei titoli autorizzatori necessari per la concreta entrata in funzione dell'*opus* (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1169, § 15).

Invero, niente osta, in linea di principio, a che l'Amministrazione attesti che, a seguito dell'adozione futura di ben precisi accorgimenti, l'opera possa risultare compatibile con le esigenze di tutela ambientale.

I limiti alla legittimità di tale *modus procedendi* attengono al grado di dettaglio e di specificità delle prescrizioni, nonché al numero ed alla complessiva incidenza delle stesse sui caratteri dell'opera: invero, la formulazione di prescrizioni eccessivamente generiche, ovvero relative a pressoché tutti i profili di possibile criticità ambientale dell'*opus*, potrebbe risolversi in una sostanziale pretermissione del giudizio.

Una simile evenienza, da accertarsi nel caso concreto, ha carattere patologico e lumeggia l'illegittimità dell'azione amministrativa, che, in casi siffatti, rinviene non dalla presenza di prescrizioni in sé e per sé considerate, ma dal fatto che il carattere abnorme (qualitativamente, tipologicamente o numericamente) di tali prescrizioni disvela, a monte, l'assenza di un'effettiva, concreta ed attuale valutazione di impatto ambientale, ossia il sostanziale rifiuto dell'esercizio del potere, pur nella formale spendita dello stesso: tuttavia, una tale situazione, che avrebbe dovuto essere adeguatamente comprovata dagli appellanti, non ricorre nel caso di specie.

Non è superfluo, in proposito, ricordare che la situazione soggettiva comunemente nota come potestà, di cui è investita l'Amministrazione nell'esercizio di poteri

discrezionali, presenta, oltre all'aspetto del "potere" (ossia della capacità di modificare unilateralmente ed autoritativamente la sfera giuridica degli amministrati), il contestuale e parallelo tratto del "dovere" (da intendersi tanto come dovere dell'esercizio, posto che tale situazione è indisponibile, quanto come dovere della finalizzazione teleologica di tale esercizio, che deve essere volto a conseguire gli scopi indicati dalla legge): tale situazione, del resto, è altresì nota come potere-dovere.

Gli appellanti, inoltre, lamentano la violazione della disciplina di matrice comunitaria (articolo 5, comma 2, ed art. 7, commi 2 e 4, della direttiva 2011/92/CE) e nazionale (art. 24 d.lgs. n. 152 del 2006) sulla pubblicità degli atti nelle procedure di VIA, giacché *"la pubblicazione, con avviso laconico pubblicato solo sul Corriere della Sera, 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"* ed ha, altresì, lasciato *"i cittadini 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 vizziata"*.

Sul punto, è sufficiente rilevare che:

- la disciplina nazionale vigente *ratione temporis* richiedeva, per i progetti di competenza VIA regionale, la pubblicazione su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale di un avviso che recasse *"una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili principali impatti ambientali, l'indicazione delle sedi ove possono essere consultati gli atti nella loro interezza ed i termini entro i quali è possibile presentare osservazioni"*;
- l'avviso di VIA consta essere stato pubblicato su un quotidiano a diffusione nazionale;
- parte ricorrente non ha concretamente specificato perché ed in quale misura tale avviso violasse la disciplina nazionale.

Parti appellanti lamentano, inoltre, che la disciplina legislativa regionale (l.r. n. 5 del 2010, articoli 4 e 7) contrasterebbe con la Carta costituzionale, giacché “*non prescrive che la pubblicazione abbia i contenuti minimi previsti dall’art. 5, comma 2 della direttiva*” 2011/92/UE.

In proposito, il Collegio osserva che la disciplina regionale lombarda prevede un sistema informativo regionale per le procedure di VIA (individuato con l’acronimo “SILVIA”) ed istituisce un apposito sito internet dedicato espressamente alle procedure di VIA; la normativa regolamentare a valle delinea, poi, ulteriori misure di dettaglio.

Non si apprezza, dunque, una violazione della disciplina euro-unitaria, parametro indiretto di legittimità costituzionale *ex art. 117, comma primo, Cost.*; non è, in proposito, superfluo evidenziare che:

- la direttiva 2011/92/UE è entrata in vigore in epoca successiva alla presentazione dell’istanza di VIA per il termovalorizzatore da parte della società contro-interessata;
- l’art. 5, comma 2, della direttiva 2011/92/UE non si riferisce agli obblighi di pubblicazione, ma alle informazioni che debbono essere fornite dal proponente alle Autorità competenti.

Non è, infine, fondata la censura di violazione del diritto di partecipazione procedimentale, in tesi conseguente alla mancata ripubblicazione del progetto modificato a seguito delle integrazioni disposte nel corso del procedimento.

In primo luogo, l’attiva partecipazione procedimentale di molte delle parti odierne appellanti dimostra che non si è verificata alcuna concreta ed effettiva lesione delle loro istanze partecipative e defensionali; più in generale, la facoltà di partecipare al procedimento da parte dei vari cittadini dei Comuni insistenti nell’area non risulta essere stata sostanzialmente conculcata, né *ab initio* né durante il corso del procedimento.

Si evidenzia, in proposito, che la violazione delle facoltà procedurali richiede la puntuale dimostrazione dell'effettivo, attuale e concreto ostacolo frapposto dall'Amministrazione al pieno dispiegarsi di tali facoltà: queste, infatti, costituiscono un *agere licere* e, come tali, gravano l'interessato dell'onere dell'esplicazione di un *minimum* di diligenza e di autonoma iniziativa.

c) Non si apprezza una violazione dei principi di prevenzione e precauzione.

Lo studio di impatto ambientale elaborato dalla società proponente con riferimento al termovalorizzatore ha preso in considerazione *“i limiti emissivi autorizzati”* e non i più bassi *“limiti attesi”* ed ha esteso l'indagine *“ad un'area costituita da un quadrato di 5 km di lato, centrato sulla localizzazione del Centro Integrato”*.

Lo studio ha consentito di individuare, quale area di *“massima ricaduta dei contaminanti”*, la zona ricompresa entro i 2 chilometri dall'impianto e, in base alle simulazioni ivi condotte, ha escluso che l'entrata in servizio del nuovo termovalorizzatore possa determinare *“variazioni significative dello stato attuale della qualità dell'aria”*.

Del resto, l'area ove sorge il centro integrato non consta rientrare nelle Aree critiche di rilevanza regionale per quanto attiene alla qualità dell'aria.

Ciononostante, l'Amministrazione ha previsto l'adozione, in sede autorizzativa, di alcune possibili cautele (definizione di valori limite dei fumi inferiori a quelli fissati dalle norme di settore, imposizione di limiti ai flussi annui di emissione di specifici contaminanti, limitazione dell'operatività dell'impianto esistente durante la fase di coesistenza con il nuovo termovalorizzatore) ed ha, altresì, disposto *“una verifica dello stato di salute della popolazione coinvolta, con particolare riferimento alla fase di esercizio dell'impianto”*.

Parimenti, quanto alla viabilità, l'Amministrazione ha preso atto del fatto che *“gli Enti territoriali ed in particolare la Provincia di Pavia hanno evidenziato, quale elemento di criticità, la non adeguatezza delle infrastrutture viabilistiche interessate dal traffico indotto dalle*

attività dell'impianto in progetto" ed ha, conseguentemente, disposto che *"il Proponente, prima del rilascio dell'A.I.A. sull'impianto in progetto, si faccia promotore di un tavolo di concertazione con il Competente Settore viabilità della Provincia di Pavia, al fine di definire azioni ed interventi specifici finalizzati alla risoluzione di tali criticità"*.

Tali prescrizioni, costituenti parte integrante del giudizio favorevole di VIA, non presentano profili di illogicità, sia perché taluni elementi di dettaglio tecnico sono oggettivamente meglio apprezzabili solo all'atto del successivo rilascio dell'AIA, sia perché talune *"criticità"* (quali, ad esempio, quelle relative alla viabilità) non possono per loro natura essere risolte con interventi immediati, sia, infine, perché il compito della VIA non è quello di redigere compiutamente ed in dettaglio lo statuto ambientale dell'*opus*, bensì quello di individuare, in linea generale, l'ottimale punto di incontro fra le esigenze produttive-infrastrutturali e le istanze di tutela ambientale, ciò che può essere ottenuto anche con l'enucleazione di prescrizioni e con la previsione, a valle della VIA, di campagne di monitoraggio, tavoli di concertazione *et similia* (cfr. *supra*, sub lett. b).

A titolo di completezza, il Collegio osserva, infine, che gli impatti acustici risultano affrontati con specifici accorgimenti (abbassamento del nuovo termovalorizzatore rispetto al piano di campagna) e, comunque, in base alle simulazioni svolte *"non si evidenziano criticità"*.

d) La censura di compromissione di un'area ricompresa in un corridoio primario della Rete Ecologica Regionale è divenuta improcedibile, in considerazione del fatto che, in sede di AIA, la società contro-interessata risulta aver rinunciato alle opere che avrebbero dovuto essere ubicate in tale area.

Ad ogni buon conto, il Collegio rileva che nel provvedimento di VIA venivano imposte *"specifiche azioni compensative al fine di garantire un adeguato livello di continuità ecologica"*: in proposito, si precisa che il complessivo equilibrio fra le esigenze sottese alla realizzazione dell'*opus* e le istanze di tutela ambientale può essere

perseguito anche con la previsione di opere compensative, tese, appunto, a recuperare *aliunde* i valori ambientali intaccati dall'intervento.

e) Non si apprezza neppure una mancata valutazione dell'impatto sulle vicine SIC e ZPS, che, secondo le parti appellanti, avrebbe richiesto l'effettuazione di una valutazione di incidenza (VINCA).

Invero:

- l'intervento infrastrutturale *de quo* non insiste entro un SIC od una ZPS;
- queste, al contrario, risultano essere localizzate ad una distanza compresa fra i sei e gli otto chilometri dal centro integrato;
- parti appellanti non hanno specificato perché, nonostante tale oggettiva distanza, la realizzazione dell'*opus* possa determinare "incidenze significative" sui siti predetti;
- la disciplina regionale impone lo studio di incidenza ambientale per i soli casi in cui l'intervento sia localizzato entro i due chilometri dal sito protetto;
- le previsioni assunte in sede di AIA (mappatura dello stato di salute della popolazione entro il raggio di ventidue chilometri dall'impianto), lungi dal disvelare *ex post* l'illegittimità *in parte qua* della VIA, attuano di contro quel monitoraggio sulla salute della popolazione umana residente *ex ante* divisato dalla stessa VIA e non ineriscono, dunque, alla diversa questione dell'impatto sulla flora e sulla fauna, alla cui protezione, come noto, tendono i SIC e le ZPS.

Sempre in tema di tutela della salute, il Collegio osserva che, a quanto consta, in sede di AIA è stato altresì previsto che la costruzione del termovalorizzatore sia subordinata al previo completamento delle attività di bonifica del sottosuolo.

f) Quanto, infine, alla mancata valutazione dell'opzione zero, il Collegio ribadisce, anzitutto, i limiti strutturali dello scrutinio giurisdizionale *in subiecta materia*, che non può trascendere in considerazioni di merito circa l'opportunità dell'intervento, alla luce, oltretutto, del valore costituzionale del principio della libertà di impresa.

Ciò precisato, il Collegio rileva che i tre interventi incrementano la capacità produttiva del centro integrato, al contempo implementandone la sicurezza ambientale e il contenuto tecnologico, senza però determinare ulteriore consumo di suolo.

Tali considerazioni, non smentite *ex adverso*, lumeggiano la coerenza interna e la logicità del percorso motivazionale seguito dall'Amministrazione.

8. Per le esposte ragioni, pertanto, il ricorso in appello va rigettato.

9. La delicatezza degli interessi sottesi alla controversia giustifica, comunque, la compensazione delle spese di lite del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020 - svoltasi da remoto in video-conferenza *ex art.* 25 d.l. n. 137 del 2020 - con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

L'ESTENSORE
Luca Lamberti

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI