

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DELLA LOMBARDIA

Sede di Milano

RICORSO

Per

- l'**Associazione Cittadini Zibido San Giacomo**, C.F. 97719130151, in persona del legale rappresentante p.t., Presidente in carica Matteo Macchiarulo, C.F. MCCMTT68S29F205V, nato a Milano il 29.11.1968, residente in Zibido San Giacomo (MI), Via Turati n. 12, con sede in Zibido San Giacomo (MI), Via Previato n. 8, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto, dall'Avv. Paolo Colasante del Foro di Roma (C.F. CLSPLA84R16G878P, PEC: paolocolasante@ordineavvocatiroma.org, Fax: 06-92932420) ed elettivamente domiciliata in Milano, Via dell'Unione n. 3, presso lo Studio professionale dell'Avv. Silvia Anzani (C.F. NZNSLV78D41F205L, PEC: silvia.anzani@milano.pecavvocati.it; Fax: 0249531416)

RICORRENTE

Contro

- la **Regione Lombardia**, C.F. 80050050154, in persona del legale rappresentante p.t., Presidente in carica, con sede in 20124 – Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1;

- il **Consiglio regionale della Lombardia**, C.F. 80053570158, in persona del legale rappresentante p.t., Presidente in carica, con sede in 20124 – Milano, Via Fabio Filzi n. 22;

- la **Presidenza del Consiglio dei ministri**, C.F. 80188230587, in persona del Presidente del Consiglio in carica *pro tempore, ex lege* domiciliata in 20122 –

Milano, Via Freguglia n. 1 (Palazzo di Giustizia), presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, che la rappresenta e difende;

- il **Ministero dello Sviluppo Economico**, C.F. 80230390587, in persona del legale rappresentante p.t., Ministro in carica, *ex lege* domiciliato in 20122 – Milano, Via Freguglia n. 1 (Palazzo di Giustizia), presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, che lo rappresenta e difende;

- il **Comune di Zibido San Giacomo**, C.F. 80102330158, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20080 – Zibido San Giacomo (MI), Piazza Roma n. 1;

- la **Città Metropolitana di Milano**, C.F. 08911820960, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco metropolitano in carica, con sede in 20122 – Milano, Via Vivaio n. 1;

- il **Parco Agricolo Sud Milano**, in persona del legale rappresentante p.t., presso l'Ente Gestore Città Metropolitana di Milano, C.F. 08911820960, 20122 – Milano, Corso di Porta Vittoria n. 27;

- l'**Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A.)** della Regione Lombardia, C.F. 13015060158, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in 20124 – Milano, Via Ippolito Rosellini n. 17, Palazzo Sistema;

- l'**Azienda Sanitaria Locale di Milano 2**, C.F. 12319440157, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in 2077 – Melegnano (MI), Via VIII Giugno n. 69

RESISTENTI

E nei confronti di

- la **Società Apennine Energy S.p.a.**, C.F. 01348720358, in persona del legale rappresentante p.t., con sede legale in 20097 – San Donato Milanese (MI), Via

Angelo Moro n. 109

CONTROINTERESSATI

Nonché nei confronti di

- il **Comune di Assago**, C.F. 80101990150, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20090 – Assago (MI), Via dei Caduti n. 7;

- il **Comune di Rozzano**, C.F. 01743420158, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20089 – Rozzano (MI), Piazza G. Foglia n. 1;

- il **Comune di Basiglio**, C.F. 80109890154, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20089 – Basiglio (MI), Piazza Leonardo da Vinci, n. 1;

- il **Comune di Binasco**, C.F. 80121330155, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20082 – Binasco (MI), Via Matteotti c/o Castello Visconteo;

- il **Comune di Noviglio**, C.F. 80121990156, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20082 – Noviglio (MI), Piazza Roma n. 1;

- il **Comune di Gaggiano**, C.F. 82001390150, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20083 – Gaggiano (MI), Via Roma n. 36;

- il **Comune di Trezzano sul Naviglio**, C.F. 03029240151, in persona del legale rappresentante p.t., Sindaco in carica, con sede in 20090 – Trezzano sul Naviglio (MI), Via IV Novembre n. 2

PER L'ANNULLAMENTO

(previa adozione di misure cautelari)

del **Decreto della Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia dell'11 marzo 2015, n. 1873**, recante «Pronuncia di compatibilità ambientale ai sensi del d.lgs. 152/06 e della L.R. 5/2010 relativa al progetto di perforazione del pozzo esplorativo denominato Moirago 1 Dir nel Comune di Zibido San Giacomo (Milano)» (doc. n. 1), pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia in data 16 marzo 2015;

- degli altri atti indicati e specificati nella narrativa del presente atto;
- di ogni altro atto presupposto, inerente e consequenziale, conosciuto o non conosciuto.

FATTO

- Con Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per le Risorse Minerarie ed Energetiche del 23 marzo 2010 (doc. n. 2), la Società Apennine Energy S.p.a. (già Apennine Energy S.r.l.), odierna controinteressata, otteneva «il permesso di ricerca esclusivo per idrocarburi liquidi e gassosi convenzionalmente denominato «BADILE», ricadente nel territorio delle province di Milano e Pavia» (art. 1, comma 1, del D.M.);

- il provvedimento, avente efficacia sino al 23 marzo 2016, «approva[va] la prima fase del programma di ricerca relativa alla revisione di tutti i dati di geologia di superficie e sottosuolo disponibile e l'acquisizione e la rielaborazione di linee sismiche (200 km) che non comportano l'esecuzione di lavori od opere dirette sul terreno» (art. 2, comma 3, del D.M.);

- secondo il medesimo D.M., l'autorizzazione alla perforazione del pozzo

esplorativo avrebbe presupposto l'acquisizione del giudizio di compatibilità

ambientale regionale e i lavori di perforazione sarebbero dovuti cominciare

entro 36 mesi dalla pubblicazione dello stesso provvedimento;

- la società controinteressata, in ottemperanza al su richiamato disposto, in data

17 dicembre 2013 ha depositato presso la U.O. Sviluppo Sostenibile e

Valutazioni Ambientali della D.G. Ambiente Energia e Sviluppo Sostenibile (in

atti regionali prot. T1.2013.50254) l'istanza di V.I.A. e lo Studio di Impatto

Ambientale ai sensi della L.R. Lombardia n. 5 del 2010, relativo al progetto di

perforazione del pozzo esplorativo denominato "Moirago 1 dir", localizzato nel

territorio del Comune di Zibido San Giacomo;

- si apprende, altresì, dal preambolo del Decreto della Regione Lombardia, oggi

impugnato, che in pari data (17 dicembre 2013) è avvenuta, sul quotidiano "Il

Giorno", la pubblicazione dell'avviso al pubblico del deposito del progetto e

dello S.I.A., cui hanno fatto seguito le osservazioni da parte dei privati cittadini

e delle associazioni, e che il 23 luglio 2014 è stato approvato, da parte della

Commissione V.I.A. regionale, il documento di richiesta di integrazioni,

formalizzato alla Società Proponente in data 25 luglio 2014;

- alla predetta richiesta, il giorno 13 ottobre 2014 faceva seguito il deposito

della documentazione integrativa da parte della controinteressata, dopo che la

stessa aveva richiesto una proroga di 45 giorni in data 8 settembre 2014;

- a seguito del deposito in corso di istruttoria, la Regione ha ritenuto non

necessaria, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 152/2006, una nuova pubblicazione

dell'avviso dell'avvenuto deposito, in quanto le integrazioni avrebbero

costituito elementi di approfondimento che non avrebbero inciso sulla

comprensione del progetto da parte del pubblico (lett. d del Preambolo del

Decreto impugnato);

- la lett. f) del Preambolo del Decreto impugnato sintetizza come segue i passaggi amministrativi che hanno caratterizzato la procedura di V.I.A.:

a) in data 29.4.2014 è avvenuta la prima riunione della Conferenza di Servizi Istruttoria e il sopralluogo istruttorio presso l'area di progetto;

b) in data 25.11.2014 si è tenuta la seconda riunione della Conferenza di Servizi istruttoria, rinviata al 16.12.2014 per la raccolta dei pareri degli enti territoriali;

c) in data 26.1.2015 il dirigente della Struttura V.I.A. di Regione Lombardia con decreto n. 419 ha comunicato al Proponente il prolungamento dei tempi istruttori ai sensi dell'art. 26 comma 1 del d.lgs. 152/2006;

d) in data 4.3.2015 la Commissione Istruttoria Regionale V.I.A., ai sensi dell'art. 5 del r.r. 5/2011, ha esaminato e approvato la relazione istruttoria finale da rendere all'Autorità Competente;

- alla luce di tutto quanto sopra esposto, il Decreto impugnato ha espresso «giudizio positivo in ordine alla compatibilità ambientale della perforazione del pozzo esplorativo denominato 'Moirago 1 dir' nel comune di Zibido San Giacomo (Milano), secondo la soluzione progettuale prospettata negli elaborati depositati dalla proponente Società Apennine Energy s.p.a., a condizione che siano ottemperate le prescrizioni, elencate nel capitolo 7 "Quadro delle prescrizioni" della relazione istruttoria allegata (Allegato A) quale parte integrante e sostanziale del presente atto»;

- il predetto Decreto della Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia dell'11 marzo 2015, n. 1873 è illegittimo e gravemente lesivo degli interessi delle comunità del territorio interessato dal provvedimento, di cui l'Associazione ricorrente costituisce espressione in

quanto esponenziale delle collettività di riferimento in virtù della propria finalità statutaria di promuovere e proteggere il territorio e l'ambiente, nonché dell'impegno civico profuso sin dall'inizio del procedimento *de quo* per opporsi alle richieste della Società controinteressata. Pertanto, col presente ricorso, il provvedimento richiamato è impugnato per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Sull'incompetenza dell'organo che ha adottato il provvedimento – La pronuncia di compatibilità ambientale oggi impugnata è stata adottata da un organo incompetente.

Nello specifico, il provvedimento, contenuto in un Decreto della Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia, avrebbe dovuto essere adottato con deliberazione della Giunta regionale, in virtù dei principi generali vigenti in materia, nonché dell'espresso disposto di cui all'art. 8 della L.R. Lombardia n. 5 del 2010.

Per dimostrare l'assunto, occorre svolgere una premessa concernente la natura della determinazione conclusiva di V.I.A. e, in particolare, sciogliere l'alternativa fra la tesi che qualifica la V.I.A. in termini di atto tecnico discrezionale (manifestazione di giudizio) ovvero quale atto discrezionale puro, poiché importa una ponderazione comparativa tra interessi pubblici e privati attinente alle scelte di fondo dell'attività amministrativa discrezionale.

Nello scioglimento dell'alternativa ora proposta, non pare esservi più alcun dubbio – alla luce della giurisprudenza amministrativa, costituzionale ed europea – che la determinazione conclusiva di V.I.A. sia riconducibile alla seconda categoria di atti, sebbene essa sia preceduta dall'intervento di un organo (la Commissione V.I.A.) prevalentemente tecnico.

Basti richiamare l'inequivoca sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, del 27 marzo 2013, n. 1783, in cui è stato ribadito che «nessun dubbio sussiste [...] sulla natura discrezionale e anzi sull'ampia latitudine della discrezionalità esercitata dall'amministrazione in sede di V.I.A. L'amministrazione, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti (tra le tante, Cons. Stato, sez. quinta, 22 marzo 2012, n. 1640; sezione sesta, 13 giugno 2011, n. 3561; sezione quinta, 17 gennaio 2011, n. 220; sezione quarta, 5 luglio 2010, n. 4246; Corte giustizia, 25 luglio 2008, c – 142/07)».

Ma vi è di più. Invero, il giudizio di compatibilità ambientale assume senz'altro un rilievo politico, nella misura in cui concorre a determinare l'indirizzo politico-amministrativo dell'organo di governo. Appare, infatti, evidente che le scelte adottate in quella sede non possano che riflettere l'approccio dell'Amministrazione rispetto a progetti che presentino una notevole rilevanza sul territorio. Ciò che nel caso di specie vale *a fortiori*, giacché occorre contemperare le esigenze attinenti alla strategia energetica e a un elevato livello di tutela ambientale.

Alla luce di quanto esposto, e vista la notevole componente “politica” del giudizio di compatibilità ambientale, il quale non è tenuto ad attenersi pedissequamente alle indicazioni provenienti dalla Commissione V.I.A., la competenza ad adottare la determinazione conclusiva deve essere ricondotta

all'organo politico regionale e, quindi, alla Giunta.

Diversamente, si finirebbe per ammettere che siffatte scelte di politica ambientale siano adottate da organi politicamente irresponsabili, persino quando esse riguardino – come nel caso *de quo* – l'esercizio di competenze sostanzialmente condivise tra lo Stato e le Regioni, («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», materia di potestà concorrente fra Stato e Regioni *ex art. 117, comma 3, Cost.*).

Se già quanto sin qui argomentato risulterebbe sufficiente a determinare l'annullamento del provvedimento impugnato, giacché adottato in violazione dei principi vigenti in materia, lo scrupolo difensivo impone, altresì, di svolgere ulteriori considerazioni.

Infatti, i rilievi svolti sono stati in buona parte recepiti dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 81 del 2013, salvo rendere più flessibili gli esiti a cui si può giungere, senza però – per ciò solo – arrivare a escludere la partecipazione della Giunta regionale (nella decisione sull'organo competente) all'adozione della determinazione conclusiva della V.I.A.

Occorre ricordare la vicenda da cui traeva origine la decisione della Consulta, dal momento che essa presenta notevoli punti di analogia con il caso *de quo*.

In particolare, veniva in rilievo l'impugnazione dell'art. 48, comma 3, della legge regionale Sardegna n. 9 del 2006, il quale prevede che le procedure in materia di valutazione di impatto ambientale «*si concludono, sulla base dell'attività istruttoria, con atto deliberativo assunto dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale della difesa dell'ambiente*».

Il giudice rimettente dubitava della legittimità costituzionale dell'attribuzione alla Giunta regionale, anziché ai dirigenti della Regione, del potere decisionale

in ordine alla valutazione di impatto ambientale (ma «sulla base dell'attività istruttoria» svolta dai dirigenti), poiché essa avrebbe violato il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, «espressione diretta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione», in quanto la valutazione di impatto ambientale costituirebbe un «atto amministrativo di gestione, di natura tecnico discrezionale, senza che nell'espressione di tale giudizio rilevino profili di programmazione, o valutazioni di indirizzo politico».

La Corte, nel dichiarare la questione non fondata, premette che «il ragionamento svolto dal giudice rimettente si articola in due passaggi argomentativi. Innanzitutto, il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa costituirebbe espressione dell'art. 97 Cost.; in secondo luogo, l'atto oggetto del giudizio principale – la valutazione di impatto ambientale – dovrebbe essere qualificato come atto di gestione. Se la prima affermazione risulta in linea con le giurisprudenza costituzionale, la seconda va respinta».

Il giudice delle leggi ha, pertanto, rigettato la qualificazione del giudizio di compatibilità ambientale in termini di mero atto di gestione *tout court*, per valorizzarne invece la valenza discrezionale e politica.

Specificamente, secondo quanto si rileva nella sentenza, «la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa [...] costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e

quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore.

A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Con la disposizione censurata, il legislatore regionale ha attribuito alla Giunta il potere di decidere sulla valutazione di impatto ambientale di interesse provinciale o regionale; tuttavia, tale potere decisionale deve tener conto, per espressa previsione legislativa, dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali. La scelta realizzata dal legislatore regionale determina una divisione di competenze tra la Giunta e i dirigenti regionali che non appare irragionevole, anche in considerazione della particolare complessità della VIA.

In quest'ultimo atto, infatti, a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – **assumono indubbiamente un particolare rilievo politico.**

In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico, non viola l'art. 97 Cost.».

In sostanza, la Corte, pur aderendo alla tesi secondo cui il giudizio di compatibilità ambientale presenta un'indubbia componente di discrezionalità politico-amministrativa, ne "attenua" gli esiti consentendo al legislatore

regionale di disporre della concreta attribuzione della competenza all'adozione dell'atto.

Nel caso che qui interessa, la Regione Lombardia – similmente a quanto aveva previsto la Regione Sardegna nella fattispecie venuta in rilievo dinanzi alla Corte costituzionale – ha attribuito alla Giunta regionale la competenza all'adozione della determinazione conclusiva di V.I.A. ai sensi dell'art. 8 della L.R. n. 5 del 2010, il quale così recita:

«1. La decisione finale sulla compatibilità ambientale o sulla verifica di assoggettabilità a VIA contiene:

a) le azioni che il proponente deve svolgere per monitorare la corrispondenza tra gli scenari previsti in sede di studio di impatto ambientale e proposti per la valutazione dell'autorità competente e gli scenari riscontrati a progetto realizzato e in fase di gestione [...];

b) l'istituzione di un Osservatorio ambientale per particolari situazioni ambientali-territoriali o anche per determinate tipologie progettuali, di volta in volta individuate, con lo scopo di verificare l'ottemperanza del progetto esecutivo alle prescrizioni e condizioni contenute nella decisione finale e di valutare i risultati delle azioni di monitoraggio di cui alla lettera a) [...];

c) il rinvio a successiva pubblicazione sul sito internet dell'autorità competente, non appena noti, delle azioni e dei risultati connessi all'intero svolgimento del monitoraggio e delle eventuali misure correttive adottate autonomamente dal proponente o anche prescritte dall'autorità competente a seguito del monitoraggio [...].

I bis. [...]

2. La Giunta regionale, sentita ARPA, delibera contestualmente:

a) i criteri generali per la redazione dei piani di monitoraggio ambientale, a cura del soggetto proponente, e per la loro valutazione;

b) le modalità per la quantificazione e la corresponsione degli oneri a carico del proponente, per la ricostituzione o nuova istituzione, l'organizzazione, il funzionamento e i tempi delle attività degli Osservatori [...]».

Ebbene, appare di palmare evidenza che dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'articolo 8 debba dedursi che la competenza ad adottare la determinazione conclusiva del procedimento spetti alla Giunta e non al Dirigente del settore, giacché il comma 3 non si limita a specificare che i soli contenuti di cui alle lett. a) e b) da esso recati debbano essere rimessi alla competenza della Giunta, bensì implicitamente presuppone (e ribadisce) la competenza della stessa ad adottare la determinazione conclusiva.

Del resto, l'espressione adottata («La giunta [...] delibera contestualmente») non può che essere interpretata per presupposizione, nel senso che, spettando all'Esecutivo regionale la determinazione conclusiva di cui al comma 1, ad esso spetti altresì di stabilire («contestualmente») quanto richiesto dal comma 3.

Ne deriva l'incompetenza del Dirigente della Struttura Valutazione d'Impatto Ambientale della Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia nell'adozione dell'atto impugnato, giacché la determinazione conclusiva della V.I.A. doveva essere rimessa alla deliberazione della Giunta regionale. L'atto merita, pertanto, di essere annullato.

Per giunta, anche laddove si ritenesse che il combinato disposto di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 8 della L.R. n. 5 del 2010 non depongano nel senso voluto, sussisterebbe comunque il vizio di incompetenza *in parte qua*, nel senso che il Piano di monitoraggio, inequivocabilmente rimesso alla competenza della

Giunta ai sensi del comma 3, è invece stato adottato con lo stesso provvedimento impugnato (v. p. 25-26 dell'Allegato A) e, pertanto, con un atto del Dirigente del settore, in palese violazione della legge regionale.

Né parrebbe possibile sostenere che il vizio di incompetenza *in parte qua* possa tradursi in un mero annullamento parziale del Decreto impugnato, dal momento che il Monitoraggio costituisce un elemento coesistente del giudizio di compatibilità ambientale e non può scindersi da esso. Tanto è vero che la legge regionale si è premurata di precisare che esso è disposto «contestualmente» alla determinazione conclusiva.

Pertanto, non solo il provvedimento è integralmente viziato di competenza per le ragioni sopra esposte, ma lo è anche *in parte qua* (relativamente al monitoraggio) con conseguente necessità, però, di annullamento integrale per illegittimità derivata.

2) Sulla mancata partecipazione al procedimento dei Comuni interessati dagli effetti del progetto – Il provvedimento impugnato è viziato anche sotto altro profilo, per non aver coinvolto gli altri Enti locali interessati dagli effetti del progetto, nonostante il provvedimento stesso dia atto della suscettibilità del progetto di riversare i propri effetti sui rispettivi territori e comunità e, proprio questa ragione, anche a costoro (come individuati a p. 5-6 dell'All. A del provvedimento impugnato) viene notificato il presente atto.

È sì vero che il progetto su cui la Regione Lombardia ha espresso il positivo giudizio di compatibilità ambientale sarà interamente “localizzato” nel Comune di Zibido San Giacomo, nel senso che le opere necessarie alla futura perforazione del pozzo esplorativo saranno tutte ubicate in quel territorio, ma ciò non esclude (e, anzi, il provvedimento lo afferma espressamente) che anche

altri Enti locali saranno interessati dagli effetti ambientali del progetto.

Infatti, il Decreto impugnato (p. 5 dell'Allegato A) dà atto che *«le distanze dai principali centri abitati sono le seguenti:*

- 3,4 km c.a. da Assago a nord;

- 1,0 km c.a. da Moirago (frazione di Zibido San Giacomo) a nord-est;

- 1,3 km c.a. da Rozzano a nord-est;

- 1,9 km c.a. da Basiglio a est;

- 1,0 km c.a. da Badile (frazione di Zibido San Giacomo) a sud;

- 3,4 km c.a. da Binasco a sud-ovest;

- 5,5 km c.a. da Noviglio a ovest;

- 7,8 km c.a. da Gaggiano e Trezzano sul Naviglio a nord-ovest; 2,6 km c.a. da San Pietro Cusico (frazione di Zibido San Giacomo) a nord-ovest».

Già la sola elencazione dei Comuni più prossimi al progetto lascia intendere come sia stato del tutto apodittico e irragionevole aver privato detti Enti locali della possibilità di partecipare al procedimento, visto che alcuni di tali Enti si trovano a distanze molto ravvicinate dal futuro pozzo esplorativo (ad esempio, Rozzano è a soli 1,9 km).

Non solo. Il medesimo provvedimento, nella parte dedicata al «Rischio di incidente e chimico» (p. 17-18 dell'Allegato A), descrive gli incidenti possibili e i loro probabili effetti.

Il passaggio è fondamentale e occorre riportarlo integralmente (salvo evidenziare le parti più rilevanti), onde censurare l'irragionevolezza della scelta effettuata dalla Regione Lombardia:

«La tipologia di incidente possibile in fase di perforazione, con ricadute sull'ambiente esterno, è individuata nell'eruzione del pozzo (blow-out). Nel

caso in esame lo studio presenta un modello di incidente stimato del tipo “worst-case” con perdita totale di controllo in cui è necessario attivare procedure di intervento con mezzi esterni per riportare il pozzo sotto controllo ed attivare immediatamente le misure per limitare i danni ai recettori più sensibili.

Gli eventi teoricamente ipotizzabili sono: eruzione superficiale di una certa quantità del fluido di perforazione o eruzione di gas, che comporterebbe ricaduta delle frazioni condensate in un'area circostante che può proseguire a freddo oppure incendiarsi. Le aree a rischio di esplosione e di fiamma diretta risultano interne al perimetro del cantiere.

Dai modelli di dispersione, a seguito di un blow-out, si evince che, nelle condizioni peggiori, gli idrocarburi derivanti dalla fuoriuscita accidentale potrebbero essere trasportati a distanze fino a 5 km. In funzione della direzione dei venti i quadranti impattati potrebbero essere quelli di NE, SE e SW.

Nel caso di blow-out incombusto le massime concentrazioni al suolo (esprese in $\mu\text{g}/\text{m}^3$) delle sostanze di interesse sono comprese in un'area di raggio variabile da 500 m (nel caso di atmosfera instabile, debolmente instabile e neutrale) fino a 1 km attorno al pozzo (nel caso di atmosfera stabile). Gli effetti della ricaduta sono rilevabili, anche se a concentrazioni minori, fino ad una distanza di 5 km.

Nel caso di blow-out con combustione si osserva che le aree impattate dalla ricaduta delle sostanze di interesse sono circoscrivibili, nel caso di atmosfera debolmente instabile, instabile e neutrale, dentro un'area di raggio pari a circa 1 km. Nel caso di atmosfera stabile l'estensione del pennacchio potrebbe raggiungere la lunghezza di circa 5 km.

Le aree che potrebbero risentire degli effetti di un di blow-out (incombusto e con combustione) riguardano numerosi comuni della provincia di Milano. In prima analisi, potrebbero essere impattati i comuni di Milano, Assago, Basiglio, Binasco, Buccinasco, Casarile, Lacchiarella, Noviglio, Pieve Emanuele, Rozzano, Vernate, Zibido San Giacomo.

Per quanto riguarda le ipotesi di incidente rilevante, l'attività proposta potrebbe determinare impatti negativi importanti per l'ambiente in caso di blow-out del pozzo, che avrebbe conseguenze rilevanti per l'estensione dell'area urbanizzata e non.

Secondo il Piano di emergenza ambientale, le aziende a rischio di incidente rilevante e sottoposte alla Direttiva "Seveso" sono distanti 4,5 km c.a. (in comune di Lacchiarella) e 5 km c.a. (in comune di Assago)».

Pertanto, è evidente – e la stessa Regione ne dà atto – che, a prescindere dalla concreta localizzazione dell'impianto, i possibili effetti negativi derivanti da un incidente potrebbero propagarsi ben oltre il Comune di Zibido San Giacomo, l'unico che è stato coinvolto nel procedimento.

Ne deriva l'illegittimità della scelta dell'Amministrazione, a cui essa non può sottrarsi neppure invocando l'art. 2, commi 10 e 11, della L.R. n. 5 del 2010, di cui ha verosimilmente fatto applicazione del caso *de quo* per pretermettere i Comuni limitrofi, giacché esso risulterebbe viziato da illegittimità costituzionale (se non interpretato in senso costituzionalmente conforme).

I commi 10 e 11 della L.R. n. 5 del 2010 dispongono che «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. L'autorità competente può negare la partecipazione solo a seguito di provvedimento espresso e motivato, nei casi in cui gli enti indicati al periodo precedente non possano subire pregiudizio alcuno dall'intervento».

In sostanza, la legge regionale prevede una presunzione *iuris et de iure* nella scelta degli Enti locali da coinvolgere nel procedimento. Ma, a ben vedere, tale scelta è palesemente irragionevole – e, perciò, integra una violazione dell'art. 3 Cost. – nella misura in cui, con un giudizio *ex ante* escluda (o, almeno, sfavorisca) per legge una serie di Enti dalla possibilità di partecipare al procedimento.

Ciò che è del tutto paradossale, se si riflette sulla circostanza che il procedimento di V.I.A. è concepito esattamente come «*il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto [...], ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee*» (art. 5, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006).

In sostanza, si cadrebbe nel paradosso per cui la legge, pur prevedendo la V.I.A. per individuare gli effetti ambientali dei progetti, di fatto li avrebbe già delimitati territorialmente.

In altri termini, la disposizione regionale finirebbe per tradire la stessa *ratio* della V.I.A., nella misura in cui sostituisce una valutazione concreta e caso per caso con un'altra, generale e astratta, nonché formulata *ex ante* dal legislatore.

La disposizione, se interpretata in questo senso, violerebbe anche l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., nonché l'art. 117, comma 1, Cost., perché contrasterebbe per i motivi già dedotti con l'art. 5, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006 (su riportato), nonché con l'art. 4, comma 4, lett. b), del medesimo decreto, il quale dispone che *«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».*

Come è agevole riscontrare, il “Codice dell’ambiente” non attribuisce alcun *quid pluris* di tutela ai c.d. effetti diretti, parificandoli anzi allo stesso livello di quelli indiretti.

Pertanto, la legge regionale, nel “derubricare” gli effetti indiretti a interessi secondari, peraltro attivabili solo “su istanza di parte”, ha leso uno *standard* di tutela ambientale uniformemente stabilito dalla legislazione statale con efficacia

su tutto il territorio nazionale e, dunque, ha invaso la competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost., la quale, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale in materia (*ex multis*, v. la fondamentale sentenza n. 407 del 2002) consente alle Regioni solo di innalzare il livello di tutela e non anche di introdurre misure *in peius*.

Inoltre, la circostanza che il d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. "Codice dell'ambiente") costituisca diretta attuazione del diritto europeo implica che la violazione delle disposizioni richiamate comporta altresì la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

La disposizione regionale si sottrarrebbe alle censure nel solo caso in cui venisse interpretata in modo costituzionalmente conforme. Ciò che, nel caso di specie, appare possibile, laddove la si interpreti nel senso che (1) prevede senz'altro, in virtù del comma 10, la partecipazione degli Enti in cui si svolge la realizzazione dei progetti; (2) prevede come facoltativa la partecipazione di quegli Enti su cui, secondo lo studio di impatto ambientale (e le eventuali integrazioni), non vi possono essere ricadute; (3) rimette, invece, alla disciplina ordinaria del "Codice dell'ambiente" la partecipazione degli Enti non coinvolti nella realizzazione del progetto, ma suscettibili di subire gli effetti dello stesso.

Interpretazione, questa, che sarebbe consentita anche in virtù dell'ultimo periodo del comma 11, il quale, nel dare la facoltà alla Regione di «*negare la partecipazione solo a seguito di provvedimento espresso e motivato, nei casi in cui gli enti [...] non possano subire pregiudizio alcuno dall'intervento*» implica che si tratti di Enti per i quali non è stato già accertato *per tabulas* il coinvolgimento indiretto, altrimenti non si potrebbe contestualmente prevedere

il diniego alla partecipazione da parte della Regione.

Occorre osservare, peraltro, come nel caso *de quo* la pretermissione dei Comuni sopra indicati dal procedimento si rivela ancor più paradossale, ove si ponga mente alla circostanza che la Città metropolitana di Milano è stata invece coinvolta. Il che dimostra, al di là di ogni ragionevole dubbio, che i potenziali effetti del progetto non si esauriscono entro il territorio comunale. Diversamente, non avrebbe avuto alcun senso coinvolgere un Ente che, per sua natura, è portatore di interessi ultracomunali e di area vasta.

Per i motivi esposti, il Decreto censurato è viziato da violazione di legge ed eccesso di potere, essendo stato emesso all'esito di un procedimento che ha illegittimamente pretermesso gli Enti locali potenzialmente interessati dagli effetti del progetto su cui si è espresso l'impugnato giudizio di compatibilità ambientale.

Per queste ragioni, il provvedimento deve essere annullato, *si opus sit* previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 11, della L.R. Lombardia n. 5 del 2010.

3) Sull'omessa valutazione d'incidenza, nonostante il progetto fosse ubicato in prossimità di un sito di interesse comunitario – In connessione col motivo di ricorso appena dedotto, vi è l'ulteriore censura concernente il mancato esperimento della valutazione d'incidenza, nonostante la realizzazione del progetto debba svolgersi in prossimità di un sito di interesse comunitario (S.I.C.).

La Regione motiva l'omissione in ragione della «*ininfluenza del progetto in termini di produzione di effetti significativi e negativi, anche indiretti, rispetto alla presenza. ad una distanza di circa 5 km dall'area interessata dalla*

realizzazione del pozzo esplorativo del Sito di Importanza Comunitaria (S.I.C.)

IT 2050010 “Oasi di Lacchiarella”; ininfluenza che esclude la necessità di sottoporre il progetto a Valutazione d'incidenza» (v. Preambolo del Decreto, p. 3).

La scelta adottata dalla Regione è radicalmente irragionevole e, pertanto, va censurata, giacché essa stessa, nell'Allegato A dello stesso provvedimento, dà atto della possibilità che il S.I.C. “Oasi di Lacchiarella” potrebbe essere interessato dal rischio di incidente e dal rischio chimico.

Del passaggio – già integralmente richiamato *supra* – si riporta nuovamente il seguente estratto: «*Le aree che potrebbero risentire degli effetti di un di blow-out (incombusto e con combustione) riguardano numerosi comuni della provincia di Milano. In prima analisi, potrebbero essere impattati i comuni di Milano, Assago, Basiglio, Binasco, Buccinasco, Casarile, **Lacchiarella**, Noviglio, Pieve Emanuele, Rozzano, Vernate, Zibido San Giacomo*».

Come si vede, è lo stesso provvedimento a smentire se stesso, laddove, dopo aver apoditticamente motivato l'iniinfluenza del progetto sul menzionato S.I.C., candidamente afferma il coinvolgimento del medesimo nel caso di c.d. *blow-out*.

Inoltre, si è già rilevato come il provvedimento ribadisca in più punti che l'ampiezza dell'area potenzialmente interessata è compresa in un raggio di 5 km dal luogo di ubicazione del progetto.

Pertanto, non si comprende come il S.I.C. possa essere stato esentato dalla valutazione d'incidenza in ragione di una distanza esattamente pari a quella entro cui si rinvergono i possibili effetti indiretti del futuro pozzo esplorativo.

Piuttosto, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, per il S.I.C.

“Oasi di Lacchiarella” si sarebbe dovuta esperire la valutazione d’incidenza nell’ambito del procedimento V.I.A., in base a quanto disposto dall’art. 5, comma 4, del D.P.R. n. 357 del 1997, secondo il quale *«Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale, [...] che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, la valutazione di incidenza è ricompresa nell’ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati. A tale fine lo studio di impatto ambientale predisposto dal proponente deve contenere gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative previste dal presente regolamento».*

L’omissione della valutazione di incidenza risulta, pertanto, apodittica, oltre che irragionevole, per aver il provvedimento impugnato, allo stesso tempo, ammesso e negato la ricorrenza del presupposto affinché il sub-procedimento fosse esperito, con la conseguenza che il Decreto censurato va annullato per eccesso di potere e violazione di legge (e del diritto europeo).

4) Sul mancato rispetto dei termini di cui agli artt. 24 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell’ambiente) – Nel corso del procedimento si sono verificate plurime violazioni dei termini perentori previsti dagli artt. 24 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, sia in riferimento alle singole fasi del procedimento di V.I.A., sia in riferimento al procedimento nel suo complesso.

Ai sensi dell’art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, *«Entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione [dell’istanza], chiunque abbia interesse può prendere visione del progetto e del relativo studio ambientale, presentare*

proprie osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi».

Inoltre, secondo l'art. 26, comma 3, del medesimo decreto, «L'autorità competente può richiedere al proponente entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui all'articolo 24, comma 4, in un'unica soluzione, integrazioni alla documentazione presentata, con l'indicazione di un termine per la risposta che non può superare i quarantacinque giorni, prorogabili, su istanza del proponente, per un massimo di ulteriori quarantacinque giorni. L'autorità competente esprime il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale entro novanta giorni dalla presentazione degli elaborati modificati».

Effettivamente, nel caso di specie, la Regione ha richiesto le integrazioni di cui all'art. 26, comma 3, alla controinteressata, ma lo ha fatto ben oltre il termine all'uopo previsto (60 + 30 gg.), atteso che ciò è avvenuto solo in data 25.07.2014, quindi oltre sette mesi dopo.

Non solo. L'Amministrazione non ha rispettato neppure il termine di 90 gg. per la conclusione del procedimento (art. 26, comma 3), dal momento che il deposito integrativo è avvenuto il 13.10.2014 e la determinazione conclusiva è stata emessa solo l'11.03.2015, ossia 149 gg. dopo.

Né può essere in contrario rilevato che, con il Decreto del 26 gennaio 2015, n. 416 – allegato al provvedimento impugnato – è stata concessa una proroga di ulteriori 60 gg., posto che l'atto è stato adottato quando il termine era già spirato (13.10.2014 + 90 gg. = 11.01.2015). Diversamente, esso finirebbe per fungere illegittimamente da sanatoria retroattiva.

Pertanto, sulla perentorietà dei predetti termini la giurisprudenza amministrativa ha già avuto occasione di pronunciarsi, dichiarando che «l'obbligo, per

l'Amministrazione preposta, di pronunciarsi entro termini perentori sulle istanze di compatibilità ambientale costituisce principio fondamentale della materia non derogabile dalle Regioni e dagli enti delegati» (T.A.R. Puglia, Sez. I, sentenza n. 289 del 2011); ma ciò che più conta nel sostenere l'inderogabilità dei termini è la *ratio* cui essa è preposta, e cioè di fornire una rappresentazione aggiornata, attuale e realistica degli impatti ambientali. Diversamente, la V.I.A. rischierebbe di non essere più in grado di fornire una corretta "fotografia" dello *status quo* e finirebbe per essere *inutiliter data* o, ancor peggio, obsoleta rispetto al momento in cui il progetto verrà posto in realizzazione.

Per le su esposte violazioni sostanziali di legge, il Decreto impugnato deve essere annullato.

5) Sull'impossibilità di attuazione delle prescrizioni contenute nel Decreto

V.I.A. (art. 29 del d.lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice dell'ambiente) – Il procedimento è altresì viziato, dal momento che il Decreto impugnato, nell'esprimere giudizio positivo di compatibilità ambientale, condiziona l'attività di perforazione del pozzo esplorativo al rispetto delle prescrizioni elencate nel capitolo 7 del "Quadro delle prescrizioni", contenute nella relazione istruttoria di cui all'allegato A, quale parte integrante e sostanziale del Decreto stesso.

Esso, tuttavia, impone al Ministero dello Sviluppo economico di vigilare sul rispetto delle prescrizioni medesime e di segnalare tempestivamente alla «*autorità competente in materia di V.I.A. eventuali inadempimenti*» da parte del permissionario, con ciò violando l'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, che riserva tale compito alla «*autorità competente*» alla valutazione di impatto ambientale, secondo la regola del "parallelismo" che governa la valutazione dei

progetti di competenza statale e dei progetti di competenza regionale.

Ed infatti, sebbene la valutazione di impatto ambientale costituisca presupposto o parte integrante del procedimento di autorizzazione del pozzo esplorativo, l'art. 29, comma 2, del "Codice dell'ambiente" affida il compito di esercitare il controllo sull'osservanza delle prescrizioni impartite in sede di valutazione di impatto ambientale in capo alla «autorità competente», secondo quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. n. 152/2006 («competenze»); ivi si chiarisce che *«in sede regionale l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome»* e che le Regioni *«disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali»* (art. 7, commi 6 e 7), escludendo, con ciò, che la Regione possa riservare o delegare l'esercizio di tale compito ad un organo statale.

D'altra parte, l'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, nel precisare che *«per l'effettuazione dei controlli l'autorità competente può avvalersi, nel quadro delle rispettive competenze, del sistema agenziale»*, si premura di rendere *effettivo* l'esercizio dei controlli, in modo da garantire che l'osservanza del quadro prescrittivo fissato nel Decreto di compatibilità ambientale risulti *assolutamente efficace*.

Di questo, del resto, s'avvede la stessa Direzione regionale, posto che, nel decreto di compatibilità ambientale adottato, essa riferisce l'espressione «autorità competente» di cui all'art. 29 del "Codice dell'ambiente" esattamente a se stessa, atteso l'obbligo imposto al Ministero dello Sviluppo economico dal decreto di *«segnalare tempestivamente alla autorità competente in materia di v.i.a. eventuali inadempimenti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 29 del d.lgs.*

152/2006».

Obiettivo, quello di rendere *effettivo* il controllo, che non potrebbe essere certo conseguito *efficacemente* attraverso le strutture del Ministero dello Sviluppo economico, competente unicamente al rilascio dell'autorizzazione per il pozzo esplorativo. Per queste ragioni, che ridondano ad un tempo in una violazione di legge e in un eccesso di potere, il Decreto impugnato deve essere annullato.

ISTANZA CAUTELARE

Quanto al *fumus boni iuris*, si richiamano i motivi di diritto ampiamente illustrati *supra*.

Per quanto concerne il *periculum in mora*, occorre rilevare che l'atto impugnato costituisce il presupposto per l'emissione (in qualunque momento) dell'autorizzazione del pozzo esplorativo da parte del Ministero dello Sviluppo economico. Ciò che legittimerebbe la Società controinteressata a dar luogo ai lavori di perforazione in presenza di un giudizio di compatibilità ambientale radicalmente viziato per i motivi esposti in narrativa e delle cui prescrizioni non sarebbe neppure possibile pretendere l'applicazione per i motivi specificamente dedotti nel punto 5) del presente atto.

Si chiede, pertanto, che l'On.le Tribunale adito, anche in ottemperanza al principio di precauzione, sospenda l'efficacia del provvedimento impugnato, onde evitare effetti pregiudizievoli sul territorio inciso dalla realizzazione del progetto (Zibido San Giacomo) e su quelli suscettibili di ricadute per via dei suoi effetti indiretti (i Comuni limitrofi).

P.Q.M.

Si chiede che i provvedimenti impugnati vengano dichiarati illegittimi e, dunque, annullati, previa emissione delle misure cautelari richieste.

Vinte le spese.

Si dichiara che la presente procedura, di valore indeterminabile, dà luogo al versamento del contributo unificato nella misura di euro 650,00.

Si allegano i seguenti documenti:

1) Decreto della Direzione Generale Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia dell'11 marzo 2015, n. 1873;

2) Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per le Risorse Minerarie ed Energetiche del 23 marzo 2010;

Roma, 12 maggio 2015

Avv. Paolo Colasante