Pubblicato il 10/06/2024

N. 05154/2024REG.PROV.COLL.
N. 10010/2021 REG.RIC.

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 10010 del 2021, proposto da

**********, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giulio Cerceo, Laura Di Tillio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

contro

Comune di ********, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Herbert Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Provincia di Chieti, non costituita in giudizio.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n. 307/2021.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di ******** e della Regione Abruzzo;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2024 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati viste le conclusioni delle parti come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la questione controversia relativa alla necessità di sottoporre a V.i.a. un progetto per la realizzazione nel territorio comunale di **** di una discarica per rifiuti non pericolosi, presentato dalla **********, che, in data 10 luglio 2012, con giudizio n. 2041, aveva già ottenuto parere favorevole con prescrizioni in relazione alla valutazione di impatto ambientale (V.i.a.) da parte del Comitato di Coordinamento Regionale per la Valutazione di Impatto Ambientale della Regione Abruzzo (“Comitato CCR-V.I.A.”).
Alla V.I.A. così rilasciata non è, però, seguito alcun provvedimento autorizzativo.

Il 2 dicembre 2016 la società odierna appellante ha, quindi, depositato presso la Regione Abruzzo un nuovo progetto di discarica in variazione del progetto del 2005-2008 esaminato a suo tempo dal Comitato CCR-V.I.A.

Quest'ultimo ha sottoposto il nuovo progetto alla procedura di "Verifica di assoggettabilità", al fine di valutarne gli impatti sull'ambiente.

Il 3 aprile 2017, la ********** ha chiesto una proroga di validità del precedente giudizio n. 2041/2012 del Comitato CCR-V.I.A. per un periodo non inferiore a 18 mesi, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 152 2006. Il 22 giugno 2017 il Comitato CCR-V.I.A., con giudizio n. 2803/2017, ha concesso alla odierna appellante una proroga di 90 giorni dell'efficacia del giudizio V.I.A. n. 2041/2012.

In data 4 dicembre 2018 il CCR per la V.I.A., dopo tre rinvii per integrazioni istruttorie, ha emesso il provvedimento che "esprime parere favorevole all'esclusione della procedura di V.I.A." del progetto in contestazione.

Il Comune di **** ha, quindi, impugnato innanzi al T.a.r. il parere n. 2986 del 4 dicembre 2018 e, con ricorso per motivi aggiunti, ha impugnato il provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) n. DPCO26/59 del 5 marzo 2020 emesso dal Dirigente del Servizio Gestione Rifiuti della Regione Abruzzo.

Il T.a.r., con sentenza n. 307/2021, pubblicata in data 5 giugno 2021, ha accolto il ricorso introduttivo e i connessi motivi aggiunti, annullando i predetti provvedimenti e compensando integralmente tra le parti le spese e competenze di lite tra le parti.

2. La società ricorrente ha, quindi, impugnato la sentenza del T.a.r. e ha dedotto i seguenti motivi di appello:

I. *Erroneità della sentenza di primo grado per omessa pronuncia in merito alla sollevata eccezione preliminare di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso introduttivo, e dei successivi motivi aggiunti, per mancata impugnazione del Giudizio CCR per la VIA n. 2041/2012*.

La sentenza di primo grado appare erronea e meritevole di censura, innanzitutto, nella parte in cui ha omesso di scrutinare l'eccezione preliminare, sollevata dall'odierna esponente, volta a contestare l'ammissibilità e/o procedibilità del gravame per mancata impugnazione del giudizio del CCR per la VIA n. 2041/2012, che aveva espresso per la prima volta parere favorevole all'esclusione della procedura VIA in ordine alla proposta variante all'originario progetto presentato dalla **********.

II. *Erroneità della sentenza di primo grado, per evidente non corretta interpretazione delle prescrizioni normative richiamate, e segnatamente dell'art. 26, comma 6, del D.L.vo n. 152/2006 (nella formulazione vigente ratione temporis), per contraddittorietà ed illogicità manifesta, nonchè per carenza assoluta di motivazione ed omessa pronuncia su specifica contestazione sollevata da parte esponente, nella parte in cui ha, rispettivamente, ritenuto che: a) l'efficacia del Giudizio del CCR per la V.I.A. n. 2041/2012 "sarebbe dovuta scadere il 10 luglio 2017 per decorrenza del termine di validità quinquennale (art. 26, D.L.vo n. 152/2006, nella formulazione applicabile ratione temporis)"; b) a seguito della concessa proroga di 90 giorni, la validità del predetto Giudizio n. 2041/2012 sarebbe "così cessata l'8 ottobre 2017"; c) il termine di proroga di 90 giorni del Giudizio del CCR per la V.I.A. n. 2041/2012 "non può considerarsi implicitamente prorogato sine die esclusivamente mediante un riferimento a requisiti sostanziali contenuti nel Giudizio del 2012" contenuto nel successivo Giudizio del CCR per la V.I.A. n. 2986 del 4 dicembre 2018; d) la disposizione recata dall'art. 26 del D.L.vo n. 152/2006, nella formulazione applicabile ratione temporis, richiederebbe "una specifica proroga che deve essere rilasciata dall'Autorità competente che ha la facoltà di prolungare la validità del giudizio di VIA".*

E', altresì, errata l'affermazione contenuta nella sentenza di primo grado, secondo la quale l'efficacia del giudizio del CCR per V.I.A. n. 2041/2012 "sarebbe dovuta scadere il 10 luglio 2017 per decorrenza del termine di validità

quinquennale (art. 26 d.lgs. n. 152/2006, nella formulazione applicabile *ratione temporis*)" e, conseguentemente, l'enunciazione secondo cui, a seguito della concessa proroga di 90 giorni, la validità del predetto Giudizio n. 2041/2012 sarebbe "così cessata l'8 ottobre 2017". In realtà, a causa dei continui rinvii disposti dall'amministrazione interessata, l'efficacia del parere si è prorogata implicitamente e non è mai scaduta.

III. *Erroneità della sentenza di primo grado, per evidente non corretta interpretazione delle prescrizioni normative, con particolare riferimento all'art. 6, commi 6 e 7, del D.L.vo n. 152/2006, violazione del principio di ragionevolezza e del criterio sostanzialistico, omessa motivata pronuncia su specifico rilievo mosso dalla società esponente, nella parte in cui ha affermato che "La decisione della Regione Abruzzo e del suo Comitato di Valutazione di Impatto Ambientale di ricondurre il progetto e la relativa pratica nell'ambito applicativo dell'art. 6, comma 6, D.L.vo n. 152/2006 (atti sottoposti a "verifica di assoggettabilità", tra cui rientra la tipologia citata nel provvedimento di cui all'All. IV, parte 8, lett. t), del D.L.vo n. 152/2006), anziché nell'ambito applicativo dell'art. 6, comma 7, D.L.vo n. 152/2006 (atti sottoposti a "valutazione di impatto ambientale") è viziata da illegittimità", non apparendo giustificata "l'esclusione della procedura di VIA e la sottoposizione a "Verifica di Assoggettabilità"richiamando la parte 8, lettera t), dell'All. IV, T.U. Ambiente", facendo la norma suddetta esclusivo riferimento alle modifiche o estensioni di progetti "già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione", siccome non ricorrente nel caso esaminato*.

Secondo il disposto dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, allorché siano proposte modifiche o estensioni ai progetti elencati negli Allegati II e III, che comportino il superamento degli eventuali valori limite ivi stabiliti, deve farsi necessariamente e direttamente luogo a nuova procedura di VIA.

Qualora, invece, siano proposte modifiche o estensioni ai progetti elencati negli Allegati II, II bis, III e IV alla parte seconda del medesimo d.lgs., che non rientrino nell'ipotesi contemplata nel caso precedente, come è avvenuto nel caso di specie, in quanto tali modifiche od estensioni non comportino il superamento degli eventuali valori limite ivi stabiliti, è previsto il preliminare espletamento di un procedimento di "Verifica di Assoggettabilità", all'esito del quale, ove l'Amministrazione procedente valuti che le modifiche proposte possano produrre impatti ambientali significativi e negativi sull'ambiente, si fa luogo a nuova VIA.

Per questi motivi la società appellante ha chiesto che, in riforma della sentenza del T.a.r., venisse dichiarato inammissibile e/o improcedibile il ricorso di primo grado, ed i connessi motivi aggiunti, o, comunque, che gli stessi venissero respinti perché totalmente infondati nel merito.

Il Comune di ********* e la Regione Abruzzo si sono costituiti regolarmente in giudizio, contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza del 9 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Tanto premesso in punto di fatto, l'appello è infondato.

3.1 Con il primo motivo di appello, la società ricorrente ha contestato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha omesso di scrutinare l'eccezione preliminare, sollevata dall'odierna esponente,

volta a contestare l'ammissibilità e/o procedibilità del gravame per mancata impugnazione del

Giudizio CCR per la VIA n. 2041/2012. L'odierna appellante, quindi, ripropone l'eccezione secondo cui il ricorso introduttivo sarebbe inammissibile per carenza di interesse ad agire non avendo il Comune impugnato il sopra menzionato provvedimento.

3.2. Il primo motivo di appello è infondato.

Come precisato dal Comune di **** nella memoria depositata in data 8 aprile 2024, l'autorizzazione integrata ambientale è stata emessa sulla base di un altro giudizio emesso dal Comitato CCR-V.I.A. della Regione n. 2986/2018, che ha esentato il nuovo progetto di discarica dalla V.I.A., trattandosi di un intervento meno impattante rispetto a quello già oggetto di parere favorevole emesso nel 2012.

L'efficacia lesiva immediata per il Comune, dunque, deriva dal nuovo parere emesso nel 2018 dal C.C.R. per la V.I.A. e dalla conseguente autorizzazione ambientale, atti tempestivamente impugnati, rispettivamente, con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti. Ne consegue che l'eccezione di inammissibilità, riproposta con il primo motivo di appello, è infondata.

4. Il secondo e il terzo motivo dell'atto di appello possono essere trattati congiuntamente in quanto strettamente connessi tra di loro.

4.1. Con il secondo motivo di appello, la società appellante contesta la sentenza del Ta.r. che ha ritenuto l'efficacia del Giudizio del CCR per V.I.A. n. 2041/2012 scaduta il "il 10 luglio 2017 per decorrenza del termine di validità quinquennale (art. 26 d.lgs. n. 152/2006, nella formulazione applicabile *ratione temporis*)" e, conseguentemente, l'enunciazione secondo cui, a seguito della concessa proroga di 90 giorni, la validità del predetto giudizio n. 2041/2012 sarebbe "così cessata l'8 ottobre 2017".

Secondo l'appellante, invece, il termine quinquennale di validità del giudizio n. 2041/2012 ha iniziato a decorrere solo al momento della pubblicazione del medesimo sul BURA, avvenuta in data 2 novembre 2012, e lo stesso sarebbe, pertanto, venuto a scadere in data 2 novembre 2017 (e non il 10 luglio 2017); essendo stato tale termine prorogato di 90 giorni, con giudizio del CCR per la V.I.A. n. 2803 del 22 giugno 2017, al precipuo fine di consentire alla società proponente di avviare la procedura di "Verifica di Assoggettabilità", ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n.

152/2006, in realtà, lo stesso sarebbe venuto a scadere il successivo 31 gennaio 2018 (e non l'8 ottobre 2017, come erroneamente ritenuto dal Giudice di primo grado).

Tuttavia, prosegue l'appellante, "essendo successivamente intervenuti ulteriori quattro Giudizi del CCR per la VIA, di cui, i primi tre (rispettivamente: n. 2856 del 21 dicembre 2017, n. 2876 del 6 marzo 2018 e n. 2932 del 26 luglio 2018) di mero rinvio per incombenti istruttori, ed il quarto (n.

2986 del 4 dicembre 2018) di definitiva esclusione del progetto dalla procedura di V.I.A., è evidente che la scadenza della validità dell'originario giudizio n. 2041/2012 risulti essere stata, seppur implicitamente, ulteriormente prorogata, alla stregua di quanto enunciato nell'ultimo di essi, ove si acclara e dichiara espressamente che "…le modifiche proposte dal progetto in esame non determinano ulteriori impatti rispetto a quanto già autorizzato con giudizio CCR-VIA n. 2041/12".

4.2. Con il terzo motivo di appello, la società appellante ha, altresì, contestato la sentenza del Ta.r. nella parte in cui ha ritenuto che "Non appare, infatti, giustificata l'esclusione dalla procedura di V.I.A. e la sottoposizione a "Verifica di Assoggettabilità", fondata sul richiamo alla parte 8, lettera t), dell'All. IV, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo il T.a.r. quest'ultima norma presuppone la sussistenza di "modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato III o all'allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione", che nel caso di specie non sussistono perché oggetto di verifica non era la modifica o estensione di un progetto già autorizzato, né la modifica o estensione di un progetto realizzato o in fase di realizzazione, in quanto il parere del Comitato CCR-V.I.A. n. 2041/2012 non concreta esso stesso autorizzazione trattandosi di un semplice presupposto procedurale del procedimento autorizzatorio di AIA).

5. Il secondo e terzo motivo di appello sono infondati.

5.1. Alla presente controversia è applicabile l'art. 26, ultimo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui: "I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata".

Rileva, tuttavia, il Collegio che, nel caso di specie, non è pertinente il riferimento all'eventuale efficacia o meno dell'originaria V.i.a. o del se siano intervenute proroghe implicite della stessa, come predica l'appellante, ma rileva l'assoggettabilità della richiesta di modifica del progetto originario formulata dall'odierna appellante ad una preliminare verificare di assoggettabilità (c.d. *screening*).

Il T.a.r. ha ritenuto, come visto, di sussumere la presente fattispecie all'interno della parte 8, lettera t), dell'all. IV, d.lgs. n. 152 del 2006.

Sul punto, va evidenziato che il c.d. *screening* di cui all'art. 19 d. lgs. 152/2006, posto in essere dall'amministrazione interessata, svolge una funzione preliminare, in quanto volto a sondare l'incidenza del progetto sull'ambiente e sulla salute pubblica e l'amministrazione, solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini negativi, deve sottoporre il progetto alla relativa procedura di VIA.

La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha già chiarito che "La procedura di controllo sulla VIA è essa stessa una procedura di valutazione ambientale, che viene realizzata preventivamente con riguardo ad alcune categorie di progetto, rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva solo in base all'esito della verifica di assoggettabilità". Si tratta di un procedimento di *screening* in cui è prevista la sommarietà della valutazione

dell'Amministrazione nei casi di dubbia compatibilità ambientale, proprio nell'ottica di evitare un'inutile duplicazione procedimentale, in quanto una completa istruttoria e valutazione verrà poi svolta in sede di VIA. Mentre, in caso di assenza di dubbi rilevanti, l'Autorità dovrà approfonditamente valutare gli impatti e imporre eventualmente prescrizioni (cfr., Consiglio di Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379; Consiglio di Stato sez. IV, 28 marzo 2023, n. 3168).

Come già evidenziato in relazione alla procedura di assoggettabilità a VAS, tali procedure preliminari in un'ottica di adeguatezza e di proporzionalità, sono finalizzate a valutare la necessità di prescrivere un procedimento di valutazione aggravato.

In quest'ottica, l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006 dispone che la VIA è effettuata per i progetti di cui all'allegato IV alla parte II del codice nei seguenti casi:

a) i progetti di cui agli Allegati II e III alla parte seconda del D.L.vo medesimo;

b) i progetti di cui agli Allegati IIbis e IV alla parte seconda del D.L.vo medesimo, relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione, che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette, come definite dalla Legge n. 394/1991, ovvero all'interno di siti della rete Natura 2000;

c) i progetti elencati nell'Allegato II alla parte seconda del D.L.vo medesimo, che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni, qualora, all'esito dello svolgimento della verifica assoggettabilità a VIA, l'autorità competente valuti che possano produrre impatti ambientali significativi;

d) le modifiche o le estensioni dei progetti elencati negli Allegati II e III che comportino il superamento degli eventuali valori limite ivi stabiliti;
e) le modifiche o estensioni dei progetti elencati negli Allegati II, IIbis, III e IV alla parte seconda del medesimo D.L.vo, qualora, all'esito dello svolgimento della verifica di assoggettabilità a VIA, l'autorità competente valuti che possano produrre impatti ambientali significativi e negativi;
f) i progetti di cui agli Allegati IIbis e IV alla parte seconda del D.L.vo medesimo, qualora all'esito dello svolgimento della verifica di assoggettabilità a VIA, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti nel Decreto del Ministro dell'Ambiente 30 marzo 2015 n. 52, l'autorità competente valuti che possano produrre impatti ambientali significativi e negativi.

La presente controversia rientra nella lett. e) e, quindi, per verificare la possibilità di sottoposizione del progetto in contestazione alla preliminare procedura di *screening* è necessario guardare all'allegato IV parte II (richiamato dalla predetta lettera), il quale consente (alla lettera t) l'assoggettamento a V.A. solo se le modifiche o le estensioni di progetti di cui all'allegato III o all'allegato IV siano già stati autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, qualora possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente.

La norma, dunque, non fa riferimento alla permanente efficacia della V.i.a. che, peraltro, nel caso di specie, riguarda un progetto diverso.

Nella fattispecie, come si desume dall'A.I.A., il progetto riguarda una discarica relativa a rifiuti non pericolosi per una capacità complessiva di 150.000 mc.

L’Allegato III, lett. p) assoggetta, però, a V.i.a. questo tipi di impianti (“Discariche di rifiuti urbani non pericolosi con capacità complessiva superiore a 100.000 m3”). Ne consegue che il presente impianto avrebbe dovuto essere sottoposto a V.i.a., salvo che l’intervento fosse già stato autorizzato, realizzato o in fase di realizzazione.

5.2. Come correttamente rilevato dal T.a.r., il rilascio della V.i.a. non consente di ritenere “autorizzato” il progetto, in caso di mancato rilascio dell’A.I.A., come avvenuto nel caso di specie.

La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha in più occasioni evidenziato l’autonomia tra V.i.a. e A.I.A.

Una valutazione di impatto ambientale negativa preclude, infatti, il rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale, al contrario legittimamente può essere negata l’autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale, poiché solo l’AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull’intervento in concreto proposto positiva (cfr., Cons. Stato, sez. V, n. 313 del 2015).

Si è, inoltre, precisato che il giudizio espresso in sede di VIA può essere superato nel procedimento AIA, trattandosi di procedimenti preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, tali da legittimare l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, sez. V, n. 3000 del 2016; sez. IV, n. 36 del 2014; sez. IV n. 4611 del 2013; sez. V, n. 5295 del 2012).

Inoltre, la circostanza che la valutazione di impatto ambientale e quella sull'istanza per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale tendano a formare un 'unicum' non impedisce l'impugnazione separata dei relativi atti (e, quindi, l'autonomia dei due procedimenti), in quanto, se il materiale tecnico è comune, rimangono diversi gli effetti giuridici dei provvedimenti finali. Il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale e quello per il rilascio dell’AIA sono, infatti, preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possono avere quindi un'autonoma efficacia

lesiva, che impone l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, sez. IV, n. 7978 del 2022).

Questa sezione, peraltro, ha già chiarito che non è possibile dichiarare l'improcedibilità del ricorso proposto avverso la VIA in caso di mancata impugnazione della successiva AIA non essendo

configurabile un rapporto di presupposizione necessaria caducante fra i due procedimenti (Cons. Stato, sez. IV, n. 6013 del 2022).

6. Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, la circostanza che un progetto abbia ottenuto regolare parere positivo dall'autorità preposta alla V.i.a. non comporta che tale progetto sia stato assentito, dovendo, come correttamente ha rilevato il T.a.r., intervenire l'autorizzazione integrata ambientale che nella fattispecie non era intervenuta dopo la V.i.a. rilasciata nel 2012.

Ne consegue, pertanto, che l'appellante, in caso di modifica del progetto non ancora autorizzato, rientrante nelle ipotesi in cui è necessaria la V.i.a., avrebbe dovuto instaurare un nuovo regolare procedimento di V.i.a., non essendo consentito dalla legge la sottoposizione del progetto in contestazione alla verifica di assoggettabilità.

L'appello va, pertanto, respinto nel suo complesso.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Maurizio Santise

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO