

# Modifiche impiantistiche e gestionali di un impianto di trattamento dei rifiuti e verifica di impatto ambientale per variante sostanziale

Cons. Stato, Sez. IV 12 aprile 2021, n. 2927 - Greco, pres.; Loria, est. - Provincia di Como (avv. Condello) c. La Nuova Terra S.r.l. (avv. Brancaccio) ed a.

**Ambiente - Modifiche impiantistiche e gestionali di un impianto di trattamento dei rifiuti - Verifica di impatto ambientale per variante sostanziale - Necessità - Esclusione.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorsi proposti in primo grado dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, la società La Nuova Terra ha impugnato il provvedimento dirigenziale emesso dalla Provincia di Como il 5 giugno 2019, n. 404, con il quale l'Amministrazione ha deciso di assoggettare a Verifica di impatto ambientale per variante sostanziale il progetto presentato dalla società istante relativo a modifiche impiantistiche e gestionali del proprio impianto di trattamento dei rifiuti, sito nel Comune di Vertemate con Minoprio ed autorizzato con provvedimento di rinnovo del 19 aprile 2017 e successivo provvedimento di modifica sostanziale del 12 dicembre 2017, rilasciati dal SUAP del Comune di Lomazzo per il compostaggio di rifiuti ligneo – cellullosici e la produzione di ammendante compostato verde e di biocombustibili solidi.

2. La sentenza di primo grado n. 482 del 16 marzo 2020 ha accolto il ricorso de La Nuova Terra S.r.l. e condannato le Amministrazioni costituite a liquidare alla ricorrente le spese di giudizio liquidate in euro 6.000,00 (seimila) oltre agli accessori di legge, suddivise nella misura del 40% a carico della Provincia e per il restante 60% da ripartire in parti uguali fra le restanti parti.

2.1. In particolare, il giudice di prime cure:

a) ha respinto (punto 20 della sentenza) le eccezioni di irricevibilità del ricorso sollevate dalla Provincia e da parte dell'interveniente, signor Carlo Peverelli;

b) ha giudicato fondati e quindi accolto i motivi primo, terzo e quarto e assorbito le censure non scrutinate, con annullamento della determinazione impugnata e salvezza del riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione competente.

3. Con gli appelli in epigrafe, rispettivamente la Provincia di Como e il Comune di Vertemate con Minoprio hanno impugnato la sentenza del T.A.R. per la Lombardia, chiedendone la riforma.

3.1. In particolare con l'appello r.g.n. n. 6126 del 2020 la Provincia ha articolato i seguenti motivi:

*I. Travisamento, errata valutazione di elementi e presupposti di fatto e di diritto; errores in iudicando: avvenuta valutazione da parte dell'autorità competente degli effetti del progetto sull'ambiente e sul traffico.*

La sentenza, pur dopo avere analizzato i criteri previsti dalla DGR n. 11317 del 2010 della Regione Lombardia avente ad oggetto *"Metodo per l'espletamento della verifica di assoggettabilità alla VIA per gli impianti di smaltimento e/o recupero dei rifiuti"*, e, pur riconoscendo che ai termini del cap. 3 della DGR la valutazione degli effetti indotti dal progetto sul traffico è elemento determinante ai fini dell'assoggettamento del progetto a VIA; giungerebbe a ritenere in maniera erronea che la valutazione degli effetti del progetto sul traffico non sia stata analiticamente svolta dalla Provincia in modo pregnante.

*II. Travisamento, errata valutazione di elementi e presupposti di fatto e di diritto; errores in iudicando. Presenza nell'atto impugnato della motivazione per relationem.*

La sentenza di prime cure avrebbe errato laddove ha affermato che la valutazione di assoggettabilità condotta dalla Provincia sia scaturita esclusivamente dall'elemento della viabilità poiché, al contrario, il provvedimento risulterebbe basato su plurime ragioni ciascuna delle quali autonomamente sufficiente a sorreggerlo; in particolare, il verbale della conferenza di servizi è stato indicato nel provvedimento quale motivazione *per relationem*. La collocazione dell'impianto incide su diversi elementi oltre a quello del traffico: l'area ove viene proposto l'ampliamento rientra tra i corridoi primari della Rete ecologica regionale, per cui l'impianto avrebbe un impatto sul consumo di suolo, sulle specie animali (presenza del falco pecchiaiolo), sulla frequentazione del Parco da parte di ciclisti e pedoni; da qui la necessità della valutazione di impatto ambientale.

Inoltre, si verterebbe in materia contraddistinta da elevata discrezionalità tecnico-amministrativa, che quindi potrebbe essere sindacata soltanto nei ristretti limiti entro i quali in questi casi può compiersi il sindacato del giudice amministrativo.

4. Si è costituita in giudizio l'appellata che ha eccepito la improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse poiché, con provvedimento del 5 agosto 2020, la Provincia di Como ha avviato il procedimento ex art. 208 d.lgs.

n. 152 del 3 aprile 2006, ed avrebbe in tal modo effettuato una vera e propria rinnovazione della valutazione precedente, che non si limiterebbe a fare applicazione dei principi contenuti nella sentenza di primo grado ma detterebbe una disciplina del tutto diversa comprensiva di prescrizioni ambientali.

L'appellata inoltre ha riproposto i motivi dedotti in primo grado, da pagina 25 a pagina 29 della memoria di costituzione in giudizio, richiamando la contraddittorietà del provvedimento provinciale annullato dalla sentenza impugnata rispetto ai precedenti provvedimenti n. 247 del 4 giugno 2018 e n. 394 del 7 settembre 2018 che hanno escluso la necessità che il nuovo progetto fosse sottoposto a VIA.

5. Si sono costituiti in giudizio il Parco delle Groane e il signor Carlo Peverelli, già intervenuto in primo grado in primo grado, in proprio e in qualità di Presidente del comitato "Pastura da vivere".

5.1. In particolare, il primo ha chiesto la riunione con l'appello pendente n. 8012/2020 presentato dal Comune di Vertemate con Minoprio nonché l'accoglimento delle tesi della Provincia e la riforma della sentenza impugnata.

6. Anche l'Amministrazione appellante ha chiesto la riunione del ricorso n. 6126 del 2020 con il n. 8012 del 2020.

6.1. Ha inoltre depositato dichiarazione di interesse alla decisione dell'appello.

6.2. Con memoria depositata ex art. 73 c.p.a. in data 28 dicembre 2020, l'appellata ha eccepito la tardività della costituzione del signor Carlo Peverelli e del Parco delle Groane nonché la irricevibilità delle loro difese scritte e dei documenti prodotti.

7. L'appellata ha depositato istanza di discussione della causa da remoto ai sensi dell'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, nonché dell'art. 25 c. 1 del d.l. n. 137 del 28 ottobre 2020 convertito con la legge 18 dicembre 2020, n. 176.

7.1. L'appellante si è opposta a tale istanza con nota depositata il 22 gennaio 2020 sia per la sua asserita tardività sia per non essere state esplicitate le ragioni della richiesta.

7.2. Con decreto presidenziale n. 69 del 26 gennaio 2021 l'istanza di discussione della causa è stata accolta, non ravvisandosi ragioni per precludere alla parte richiedente il pieno esercizio del proprio diritto di difesa e rilevando incidentalmente che tale ragione è sufficiente a fondare la domanda di discussione orale senza necessità di indicare specifiche esigenze che la rendano indispensabile.

8. Con l'appello n. 8012 del 2020, il Comune di Vertemate con Minoprio ha impugnato la medesima sentenza del T.A.R. per la Lombardia, sede di Milano, articolando i seguenti motivi (da pag. 10 a pag. 34):

*I. Travisamento, erronea ed omessa valutazione in fatto e in diritto; errores in iudicando: la completa istruttoria svolta dalla Provincia.*

Con tale motivo l'appellante sostiene che il provvedimento regionale sia esente dai vizi rilevati nella sentenza impugnata poiché avrebbe, tra l'altro, positivamente valutato gli elementi fattuali, apportati nell'ambito dell'istruttoria da parte del Comune, in relazione all'incremento di traffico che il progetto di ampliamento dell'impianto comporta.

Il provvedimento sarebbe, in tal modo, pervenuto alla conclusione che molti degli elementi emersi nell'ambito dell'istruttoria rimangono non risolti e risultano essere sostanziali ai fini della fattibilità ambientale del progetto.

*II. Travisamento, erronea ed omessa valutazione di elementi in fatto e in diritto; violazione dell'articolo 3 della l. n. 241 del 1990; errores in iudicando: il corretto utilizzo della motivazione per relationem.*

Il provvedimento risulterebbe congruamente motivato *per relationem* con riferimento al verbale del 17 aprile 2019 della Conferenza di servizi conclusiva trasmesso con la nota del 13 maggio 2019, prot. n. 18428; atto impugnato in primo grado dalla ricorrente che ha in tal modo dimostrato di essere pienamente a conoscenza del suo contenuto.

*III. Erronea e omessa valutazione di elementi di fatto e di diritto; violazione dei principi di precauzione e di prevenzione; violazione del principio dello sviluppo sostenibile; errores in iudicando; erronea interpretazione della normativa regionale.*

La deliberazione della Giunta regionale del 10 febbraio 2010, n. 8/11317, che prevede la procedura di *screening* per l'assoggettamento a VIA, dovrebbe essere interpretata alla luce del principio di precauzione – così come interpretato dalla comunicazione della Commissione europea COM(2000) 1, del 2 febbraio 2000 - con le disposizioni di legge nazionali e regionali, nonché con i principi di matrice europea richiamati anche dalla legislazione regionale e in particolare dall'articolo 1, comma 3, della l.r. 2 febbraio 2010, n. 5.

Pertanto, la finalità della procedura di *screening* non sarebbe costituita dalla dimostrazione della sussistenza di un grave impatto sul traffico, bensì da una valutazione sul se il progetto abbia o meno un impatto sul traffico. Differentemente da quanto affermato dal giudice di prime cure, non si tratterebbe solo ed esclusivamente delle tematiche connesse alla congestione del traffico (ciò che comunque l'appellata ritiene una situazione verificabile qualora l'ampliamento dell'impianto venisse assentito) bensì di una valutazione che deve tenere in considerazione, *inter alia*, come specificato anche dalla DGR, al punto 3.1, la necessità di attraversamento di centri abitati, nonché l'adequazione della viabilità di accesso (incluso il calibro della strada, nonché presenza di punti di particolare criticità, etc...).

Il progetto di ampliamento dell'impianto, lungi dall'essere stato respinto, dovrebbe essere più approfonditamente rivalutato nell'ambito del procedimento di VIA alla luce di una più approfondita istruttoria.

*IV. Eccesso di potere giurisdizionale; violazione di limiti esterni di giurisdizione con riferimento alla sfera riservata alla Pubblica Amministrazione.*

Il sindacato del giudice amministrativo in merito all'operato della pubblica amministrazione nell'ambito di un procedimento come quello di *screening*, permeato da un grado di discrezionalità tecnica molto elevato, dovrebbe limitarsi all'individuazione di eventuali illegittimità e incongruenze macroscopiche e manifeste, per cui nel caso in esame la sentenza del giudice di prime cure si porrebbe in contrasto con il principio di separazione dei poteri, giacché il T.A.R. non si è limitato a una verifica esterna dell'operato della Provincia scevro da qualsiasi illegittimità e incongruenza macroscopica.

*IV. Erronea ed omessa valutazione di elementi di fatto e di diritto; errores in iudicando: gli ulteriori profili di criticità ambientale.*

Dal verbale della Conferenza di servizi emergerebbero le ulteriori criticità che hanno condotto all'adozione del provvedimento con cui è stata disposta la necessità di procedere alla sottoposizione a VIA del progetto di ampliamento dell'impianto: si tratta, in particolare, delle norme di salvaguardia del Parco delle Groane di cui all'art. 206 *bis* della l.r. n. 16 del 2007, dell'art. 3 del T.U. dell'edilizia per cui avrebbe dovuto essere richiesto il permesso di costruire per la realizzazione della pavimentazione esterna, nonché della disciplina di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 in relazione al vincolo paesaggistico quale effetto dell'ampliamento dell'area di pertinenza del Parco.

Tali elementi sono stati apportati al procedimento confluito nel provvedimento gravato in sede di controdeduzioni per cui sarebbe erronea l'affermazione della sentenza del giudice di prime cure nella parte in cui è stata considerata esclusivamente la motivazione provvedimentale relativa all'impatto sulla mobilità.

9. L'appellata si è costituita in giudizio con deposito di apposita documentazione e ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità dell'appello comunale poiché avrebbe dovuto essere proposto quale appello incidentale nell'ambito del gravame proposto dalla Provincia e non mediante autonoma impugnativa.

Inoltre, ha controdedotto ai motivi d'appello e ha riproposto, da pagina 31 a pag. 35 della memoria di costituzione, i motivi già prospettati in prime cure con particolare riferimento al provvedimento impugnato e alla sua contraddittorietà rispetto a precedenti provvedimenti del n. 247 del 4 giugno 2018 e n. 394 del 7 settembre 2018, con i quali si sosteneva la mancanza di criticità in ordine alla viabilità e al traffico indotto dal nuovo progetto e si concludeva che esso non dovesse essere assoggettato a VIA.

10. Con atto di intervento *ad adiuvandum* si è costituito in giudizio lo Sportello Unico per le attività produttive del comune di Lomazzo.

11. Anche il Parco delle Groane si è costituito in giudizio per chiedere l'accoglimento dell'appello.

12. Il 23 dicembre 2020 il Comune di Vertemate ha depositato istanza di riunione con l'appello r.g.n. n. 6126 del 2020.

13. E' seguito il deposito di memorie e di memorie di replica da parte dell'appellante e dell'appellata nonché istanza di discussione della causa ex art. 25 del d.l. n. 137 del 2020 e del d.l. n. 28 del 2020, alla quale si è opposto il Comune; con decreto presidenziale n. 70 del 26 gennaio 2021 è stata accolta l'istanza di discussione.

14. Alla pubblica udienza del 28 gennaio 2021 le cause sono state chiamate e discusse congiuntamente ai sensi dell'art. 25, co. 2, del decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020.

14.1. Gli appelli sono stati trattenuti in decisione alla camera di consiglio riconvocata del 4 febbraio 2021.

15. Il Collegio, preliminarmente, dispone la riunione degli appelli ai sensi dell'art. 96 c.p.a. trattandosi di impugnazioni aventi a oggetto la medesima sentenza.

15.1. In via ulteriormente preliminare deve essere esaminata e respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello comunale sollevata dalla società appellata e indicata al superiore punto 9.

15.2. L'eccezione è infondata: come rilevato dalla consolidata giurisprudenza sul punto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2015, n. 93), anche prima dell'entrata in vigore del c.p.a., alla luce dell'art. 333 c.p.c., ritenuto applicabile anche al giudizio amministrativo, la parte che avesse ricevuto la notifica dell'altrui appello proposto contro una sentenza aveva l'onere di impugnare quest'ultima in via incidentale, se intendeva evitare di incorrere nella decadenza, nell'ipotesi di mancata riunione dei relativi giudizi, ma ciò non precludeva alla stessa la possibilità di proporre la propria impugnazione anche in forma autonoma.

Tale conclusione trova ora conferma anche nel vigente art. 96 c.p.a., che non prevede alcuna sanzione diretta a carico della parte soccombente in prime cure che abbia proposto il proprio appello in forma autonoma, anziché incidentale, soccorrendo in ogni caso il potere-dovere del giudice di riunire gli appelli proposti avverso la medesima sentenza, come previsto dallo stesso articolo 96 c.p.a. (cfr. Cons. Stato, sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1135; id., sez. IV, 7 aprile 2015, n. 1763).

15.3. Deve essere, altresì, respinta la richiesta – sempre proposta dall'appellata società – di stralcio e non utilizzabilità dei documenti e delle memorie depositati dal Parco delle Groane e dal sig. Peverelli (nel primo giudizio) e dall'interveniente Sportello Unico per le attività produttive (nel secondo appello), in conseguenza della tardività della costituzione in giudizio delle dette parti: infatti, la giurisprudenza è pacifica nel senso che, stante il carattere non perentorio del termine stabilito dall'articolo 46, comma 1, c.p.a. per la costituzione delle parti, la sua eventuale inosservanza non rifluisce anche sui termini previsti dal successivo articolo 73 c.p.a., sicché i documenti e le memorie depositati nel rispetto di tali ultimi termini sono pienamente utilizzabili, a meno che non vi sia stato anche il mancato rispetto anche dei termini di cui all'articolo 73 c.p.a.

15.4. Anche l'eccezione di improcedibilità dell'appello per essere stato emanato il nuovo provvedimento, sollevata dall'appellata, va respinta in quanto, applicando la pacifica giurisprudenza in materia di acquiescenza della Pubblica Amministrazione soccombente, l'attività successiva dell'Amministrazione concretatasi nell'avvio di un nuovo procedimento di esame dell'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA, altro non integra che la doverosa esecuzione del *decisum* giudiziale, non potendosene trarre, in difetto di univoci elementi ulteriori, la prova di una sostanziale rinuncia all'appello. Non vi è dubbio che nel caso in esame come si evince dal tenore del provvedimento emanato dalla Provincia di Como, si sia trattato di esecuzione della sentenza di primo grado, senza che per l'appunto, ciò abbia implicato acquiescenza alla stessa.

16. Nel merito, gli appelli devono essere respinti per le seguenti motivazioni.

16.1. Le censure prospettate riguardano aspetti in diritto e in fatto, che possono essere così riassunti:

a) motivazione *per relationem*, ampia discrezionalità delle valutazioni riservate alla p.a. in materia ambientale e connessi limiti al sindacato giurisdizionale, impugnazione dell'atto plurimotivato, limiti del livello di approfondimento nella fase di verifica di assoggettabilità rispetto alla VIA vera e propria;

b) varietà e pluralità delle criticità sollevate dai numerosi soggetti intervenuti alla conferenza di servizi, posizione del Comune di Vertemate con Minoprio nell'ambito dell'ampliamento dell'impianto.

16.2. Tali censure, le quali sono state sopra specificatamente descritte, devono essere respinte poiché non considerano che la sentenza impugnata ha correttamente ritenuto che la delibera della Giunta regionale della Lombardia n. 11317/2010 (di seguiti DGR) costituisce un autovincolo per l'Amministrazione procedente; a mezzo di essa, per scopi di semplificazione procedimentale nonché di uniformità e oggettività dei giudizi, è stato adottato un algoritmo per l'individuazione della soglia di assoggettabilità a VIA, in tal modo confinando l'esercizio residuo di discrezionalità amministrativa delle singole Amministrazioni competenti, in sede applicativa dell'algoritmo, entro un ambito assai limitato.

16.3. Nel caso in esame, la valutazione compiuta dall'Amministrazione alla stregua dell'algoritmo aveva dato esito negativo in ordine alla necessità di sottoposizione a VIA del progetto di ampliamento dell'impianto, per cui il provvedimento annullato si era basato esclusivamente sulla motivazione della "congestione" del traffico veicolare che sarebbe stata causata dall'ampliamento dell'impianto, unico elemento che in base alla DGR citata poteva residuare dopo la valutazione alla stregua dell'algoritmo degli ulteriori aspetti.

Sotto il profilo della congestione del traffico, le criticità addotte dalle parti non erano oggettivamente idonee a determinare un rischio di "congestione".

Tale valutazione della sentenza di prime cure non appare irragionevole o sproporzionata in relazione al fatto che la strada in questione è già interessata dal traffico veicolare dell'impianto di compostaggio e quindi si tratta esclusivamente di un incremento dei viaggi sulla medesima arteria.

Pertanto, in base all'algoritmo di cui alla citata DGR, già l'Amministrazione ha dovuto tenere conto delle specifiche problematiche inerenti la sede stradale, dell'attraversamento dei centri abitati, delle vie di accesso all'impianto, per cui la decisione di sottoporre a VIA il progetto di ampliamento in base alla "congestione" del traffico risulta essere almeno in parte contraddittoria rispetto alle risultanze della valutazione già operata a mezzo dell'algoritmo. Si è avuta quindi almeno in parte una duplicazione inammissibile dell'attività amministrativa discrezionale rispetto all'analisi operata in base al primo *screening* previsto dalla DGR.

17. Le appellanti si dolgono inoltre del fatto che vi sarebbe un complesso di ulteriori motivazioni ostative, espresse attraverso il richiamo *per relationem* al verbale della Conferenza di servizi, delle quali il T.A.R. non avrebbe tenuto conto, e che da sole sarebbero state idonee e sufficienti a giustificare il provvedimento di assoggettamento a VIA.

17.1. Il motivo è infondato poiché – come più sopra rilevato – la DGR ha semplificato e oggettivizzato la valutazione preliminare che deve essere effettuata per deliberare in ordine all'assoggettamento a VIA.

La valutazione analitica, per la quale è stato disegnato l'algoritmo, si svolge in base ai parametri indicati nella DGR n. 11317/2010 e, una volta esaminato il progetto in base ad essi è stabilito che il progetto ha superato il vaglio in base a quei parametri, non può l'Amministrazione effettuare una ulteriore valutazione discrezionale in base a quegli stessi indici.

Pertanto, non è contestato dalle appellanti in punto di fatto che il progetto *in parte qua* era identico a quello già esaminato dall'Amministrazione in occasione della prima verifica di (non) assoggettabilità poi rimossa in autotutela, e anzi era stato modificato *in minus* e non certamente *in maius*, per cui sarebbe comunque fondato il motivo assorbito e riproposto dall'appellata in ordine alla contraddittorietà fra la valutazione impugnata e quella già precedentemente espressa dalla Provincia sul medesimo progetto.

18. Il motivo dedotto dal Comune appellante relativo al rispetto del principio di precauzione non supera la soglia di ammissibilità essendo genericamente dedotto e non essendo stato chiarito in cosa consista la violazione di detto principio da parte del progetto di ampliamento dell'impianto.

19. Anche gli ulteriori motivi addotti, inerenti l'aspetto autorizzatorio edilizio della costruenda platea in calcestruzzo, il vincolo paesaggistico in relazione all'ampliamento del Parco della Groane, tutela di particolari specie animali, non superano la soglia di ammissibilità poiché sono genericamente dedotti (in particolare, non viene desunto quale sia

l'impatto sul falco pecchiaiolo dell'ampliamento dell'impianto), e comunque attengono a profili diversi rispetto allo *screening* preliminare riguardante l'assoggettamento a VIA.

20. Conclusivamente gli appelli riuniti devono essere respinti con conferma della sentenza di primo grado.

21. Le spese dei giudizi seguono, come di regola, il criterio della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo per quanto concerne le appellanti; sono compensate quanto alle ulteriori parti intervenute nei giudizi.

*(Omissis)*

