

Sulla legittimità del provvedimento di VIA ed autorizzazione unica per l'ampliamento di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Veneto, Sez. II 1° aprile 2021, n. 429 - Pasi, pres.; Rinaldi, est. - Comune di Spresiano (avv. Graziosi) c. Provincia di Treviso (avv.ti Tonon, Rapicavoli) ed a.

Ambiente - Variante sostanziale ad un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi - VIA ed autorizzazione unica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Si controverte sulla legittimità del provvedimento di VIA ed autorizzazione unica ex art. 208 Cod. Ambiente con cui la Provincia di Treviso ha autorizzato la ditta Mosole spa a realizzare l'ampliamento di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi sito nel Comune di Spresiano all'interno del bacino estrattivo della cava "Borgo Busco".

Il Comune di Spresiano ha impugnato il decreto che ha autorizzato la modifica sostanziale dell'impianto di recupero di rifiuti (che ha comportato un notevole ampliamento della sua capacità produttiva, passata da 20.000 ton/anno a 130.000 ton/anno), deducendone l'illegittimità per violazione di legge, con particolare riferimento alla normativa in materia di VIA, ed eccesso di potere.

Sostiene, in particolare, il Comune che il procedimento di valutazione d'impatto ambientale si sarebbe dovuto articolare in due fasi distinte: l'una, precedente, relativa al vecchio impianto, realizzato in assenza di VIA, e l'altra, successiva, relativa all'impianto così come potenziato e trasformato.

La Provincia, secondo l'Ente Civico, avrebbe agito illegittimamente, valutando l'impatto differenziale generato dall'ampliamento, senza prima considerare l'impatto ambientale prodotto dall'impianto esistente.

L'Amministrazione Provinciale, conclude il Comune ricorrente, non avrebbe potuto autorizzare l'ampliamento dell'impianto esistente, costruito in assenza di VIA, senza prima sanare tale carenza eseguendo lo screening sull'opera già realizzata.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Treviso e la ditta controinteressata contestando, con dovizia di argomentazioni, l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso.

All'udienza pubblica in epigrafe indicata la causa è passata in decisione.

Il ricorso non merita accoglimento per le ragioni, di rito e di merito, di seguito sinteticamente esposte.

Le censure con cui l'Ente Civico ricorrente, richiamando la normativa nazionale ed eurounitaria in materia di VIA e la giurisprudenza della Corte di Giustizia formatasi sull'argomento, deduce vizi dell'autorizzazione originaria dell'impianto di recupero di rifiuti e delle numerose autorizzazioni modificative successive, per mancato espletamento della preventiva valutazione di impatto ambientale, sono inammissibili.

Il Comune non ha, infatti, impugnato tempestivamente (ovvero entro il termine di decadenza di sessanta giorni previsto dalla legge per contestare gli atti amministrativi lesivi) nessuna delle autorizzazioni che, dal 2004 in poi, hanno consentito la realizzazione e l'esercizio dell'impianto per presunta mancanza di valutazione di impatto ambientale.

La giurisprudenza amministrativa è ormai consolidata nel ritenere che l'illegittimità comunitaria determina la mera annullabilità del provvedimento amministrativo (non la sua nullità né la sua inapplicabilità), da far valere entro il consueto termine di decadenza, pena la inoppugnabilità del provvedimento anticomunitario e, sul piano sostanziale, l'obbligo, per l'Amministrazione, di dar corso all'applicazione dell'atto, salva l'autotutela (Cons. St., sez. III, 08.09.2014, n.4538, Cons. St., sez. V, 8.9.2008, n. 4263; Cons. St., sez. VI, 31.3.2011, n. 1983).

Non fanno eccezione le disposizioni self executing, poiché esse prevalgono sulle norme interne nelle materie di competenza eurounitaria, ma non sulle norme processuali, restando la tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto comunitario riservata all'autonomia degli Stati membri - salvi i casi di espressa armonizzazione - nei limiti del rispetto dei principi di equivalenza e di effettività della tutela (TAR Veneto, sez. II, sent. n. 1127/2019).

In proposito la Corte di giustizia, nella sentenza 27 febbraio 2003, resa all'esito della causa C-327/00 (caso "Santex"), ha giudicato il termine di decadenza di sessanta giorni previsto dall'ordinamento italiano per far valere l'invalidità del provvedimento amministrativo per violazione del diritto dell'Unione europea, in linea con i suddetti principi di equivalenza e di effettività della tutela.

Consentire alla parte ricorrente di far valere, a distanza di anni, vizi dell'autorizzazione originaria dell'impianto e delle numerose autorizzazioni modificative successive (atti non tempestivamente impugnati) attraverso il ricorso contro il decreto che autorizza la modifica sostanziale dell'impianto significherebbe eludere il termine di decadenza e vanificare le esigenze di stabilità e certezza dei rapporti di diritto pubbliche ad esso sottese.

Inammissibili sono, altresì, le censure con cui il Comune di Spresiano lamenta la mancata revoca o il mancato annullamento da parte della Provincia degli atti autorizzativi precedentemente emessi (e non tempestivamente impugnati) per presunta mancanza di VIA, in quanto il presente giudizio non ha per oggetto l'omessa o l'erronea conclusione di un procedimento d'ufficio di secondo grado, per il vero mai avviato né mai sollecitato dallo stesso Comune.

Ciò premesso in ordine alla inoppugnabilità delle pregresse autorizzazioni, il provvedimento che autorizza l'ampliamento dell'impianto oggetto del presente giudizio è immune dalle censure dedotte in quanto, nell'assentire la modifica sostanziale richiesta dalla controinteressata, la Provincia ha effettuato, sia pure in via postuma, la valutazione di impatto ambientale richiesta dalla normativa europea con riguardo all'intero progetto e a tutti i possibili impatti generati dall'impianto, esistente ed ampliato.

La VIA dunque, prima mancante, è stata ora effettuata e ha riguardato anche gli impatti esistenti (non solo quelli futuri): il giudizio di compatibilità ambientale dell'opera è stato svolto dalla P.A. in termini approfonditi e congrui con riferimento all'intero progetto, con ampia motivazione e sulla base di un parere positivo rilasciato da tutti gli organi tecnici che hanno partecipato al procedimento.

Risulta, invero, dagli atti che il Comitato tecnico VIA, all'esito di una complessa istruttoria, ha emesso all'unanimità dei partecipanti parere favorevole in ordine alla compatibilità ambientale del progetto e alla sua incidenza ambientale, precisando che *“la proposta progettuale contiene gli elementi di mitigazione e la prevenzione dei principali impatti che questo tipo di attività può generare”* e *“per le principali componenti analizzate ed in particolare atmosfera, ambiente idrico, litosfera, ambiente fisico e natura 2000 non sono stati evidenziati impatti negativi significativi né in ambito individuato nell'area vasta né nell'ambito locale ristretto”*.

La Conferenza di servizi - dopo aver richiamato gli esiti dell'istruttoria e il parere del Comitato Tecnico, nonché il parere positivo degli altri enti coinvolti (ARPAV, Regione Veneto, Vigili del Fuoco, ULLS 2, Consorzio di Bonifica), la relazione istruttoria degli uffici provinciali e le connesse prescrizioni, tenuto conto, altresì, sia del parere positivo condizionato del Comune di Spresiano di cui alla DCC n. 10 del 12.3.2019 sia del voto negativo del solo Sindaco del Comune di Spresiano per presunto non accoglimento totale di dette osservazioni - ha concluso i lavori esprimendo, a maggioranza degli aventi diritto, parere favorevole con prescrizioni in ordine all'Autorizzazione unica richiesta per la modifica sostanziale dell'impianto.

Ciò posto, le surriferite valutazioni di sostenibilità ambientale dell'impianto compiute dai competenti organi della P.A. nella fattispecie scrutinata sono immuni dai vizi denunciati.

Osserva innanzitutto il Collegio che, in base al principio di continenza logica secondo cui il più contiene il meno, il giudizio positivo di compatibilità ambientale effettuato dalla P.A. sul progetto rinnovato, avente una capacità “moltiplicata” rispetto a quello esistente, deve intendersi riferito all'intero progetto, includendo implicitamente anche la sostenibilità ambientale del progetto esistente minore, in quanto diversamente opinando tutti gli enti coinvolti avrebbero giocato forza concluso per la non sostenibilità del potenziamento dell'impianto esistente (è infatti evidente che se 130.000 ton di capacità hanno ottenuto una valutazione tecnica unanime di impatto positivo la conclusione “include” la sostenibilità di impatto dell'esistente capacità di 20.000 ton).

Detto in altri termini, poiché il progetto di modifica sostanziale ha inciso in termini radicali sui processi tecnici (modificati) e sulla capacità complessiva dell'impianto (aumentata, su base annua, da 20.000 ton/anno a 130.000 ton/annuo), deve ritenersi - sulla base del richiamato principio di continenza logica e dell'id quod plerumque accidit - che le conclusioni unanimi raggiunte dagli organi tecnici della PA sull'assenza di impatti significativi e sulle mitigazioni prescritte sull'impianto così potenziato e rinnovato abbiano riguardato a fortiori l'intero impianto, con valutazione estesa a tutti i possibili impatti generati dall'impianto, inclusi quelli già esistenti.

La valutazione di impatto ambientale compiuta dalla P.A. in relazione alla modifica sostanziale dell'impianto (che, ripetesi, ha comportato un potenziamento della capacità dell'impianto di ben 6,5 volte rispetto all'esistente, passando da 20.000 ton/anno a 130.000 ton/anno) assorbe ed include al suo interno la valutazione di compatibilità del minore impianto “attuale”, di dimensioni nettamente inferiori (a maiori ad minus); allo stesso modo le mitigazioni e le attenzioni prescritte nel contesto del “maggior” e “assorbente” giudizio di compatibilità ambientale devono ritenersi a fortiori più pregnanti ed efficaci delle prescrizioni mitigative che sarebbe state imposte all'impianto nettamente inferiore.

Del resto, dagli elaborati progettuali, dallo SIA e dal parere della CTP del 29.1.2020 - e in particolare dagli approfondimenti istruttori svolti in tema di traffico, rumori, odori e dalla relazione tecnica sul monitoraggio delle acque di falda - emerge che la P.A., pur avendo operato un confronto valutativo tra lo stato esistente e l'impianto potenziato e trasformato, ha valutato gli impatti con riferimento all'intero progetto.

Non meritano condivisione neanche le ulteriori censure avanzate dal Comune di Spresiano.

La procedura di VIA relativa alla modifica sostanziale dell'impianto di recupero di rifiuti è stata effettuata correttamente dalla P.A., tenendo conto anche dell'impatto cumulativo generato dalla attività di cava attiva nel bacino di “Borgo Busco”. La tesi della ricorrente che considera la cava e l'impianto di recupero di rifiuti come un'opera unitaria (unica opera ai fini VIA), rispetto alla quale il secondo (impianto di recupero rifiuti) costituirebbe una sorta di “ampliamento” o “modifica” della prima (cava), non può essere accolta.

La procedura di VIA (o lo screening a VIA) riguarda, infatti, una specifica opera e non comporta la necessità di effettuare la VIA rispetto ad opere fra loro diverse, benché collocate nel medesimo ambito territoriale e collegate solo da un punto di vista imprenditoriale, come nel caso della cava “Borgo Busco”.

La P.A. è tenuta solo a valutare cumulativamente gli impatti e le interferenze delle diverse opere, ma non deve fare una VIA unica in relazione ad opere tra loro distinte e autonome.

Nel caso di specie la valutazione cumulativa degli impatti dei diversi impianti che operano all’interno del bacino estrattivo della cava “Borgo Busco” è stata effettuata dalla P.A., come si evince dalla documentazione depositata dalla controinteressata (si vedano in particolare il § 5.3. pagg. 74 dell’elaborato C05bis sub doc. 4h, nonché pag. 26/30 parere CTP 29.1.2020 sub doc. 2) e tanto basta per rigettare la doglianza del Comune.

Le censure con cui il Comune deduce la violazione della normativa VIA in relazione alle autorizzazioni rilasciate (non dalla Provincia di Treviso, ma dalla Regione Veneto) per la cava sono inammissibili per le medesime ragioni sopra evidenziate (mancata impugnazione dei relativi atti autorizzatori entro il termine di decadenza).

Il provvedimento provinciale impugnato che ha autorizzato l’ampliamento dell’impianto di recupero di rifiuti gestito dalla contrainteressata non è affetto dal lamentato difetto d’istruttoria o di motivazione.

La Provincia ha svolto un’articolata istruttoria, nell’ambito della quale ha valutato, nel complesso, anche le osservazioni proposte dal Comune di Spresiano nel corso del procedimento.

L’Amministrazione non ha il dovere di prendere puntualmente, specificamente ed analiticamente posizione su ciascuno dei singoli rilievi formulati nel corso del procedimento (ciò che potrebbe essere di fatto impossibile e che, comunque, potrebbe collidere con il principio di economicità dell’azione amministrativa), ma deve adottare un provvedimento che, nell’ambito di una valutazione necessariamente di sintesi, affronti con un sufficiente grado di approfondimento tutte le questioni problematiche emerse nel corso del procedimento.

Ciò, invero, è quanto accaduto nel caso di specie, in cui la P.A. ha svolto una articolata e specifica istruttoria, valutando sincreticamente anche le osservazioni tecniche svolte dal Comune di Spresiano, che ha condotto all’imposizione di misure di mitigazione e/o compensazione relative all’intero impianto che non risultano, in alcun modo, censurate dalla parte ricorrente.

Alla luce delle osservazioni che precedono, il ricorso deve essere respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)