

# Istanza di valutazione di impatto ambientale per la realizzazione di una piattaforma di recupero e valorizzazione rifiuti solidi

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 1° dicembre 2021, n. 3330 - Lento, pres. f.f.; Girardi, est. - Ecoin S.r.l. (avv. Casarrubia) c. Assessorato regione del territorio e dell'ambiente e Presidenza della Regione siciliana (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Istanza di valutazione di impatto ambientale per la realizzazione di una piattaforma di recupero e valorizzazione rifiuti solidi - Giudizio negativo di compatibilità ambientale - Illegittimità.**

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato il 2 gennaio 2021 e depositato il successivo 15 gennaio, la Ecoin s.r.l. ha impugnato il Decreto Assessoriale n. 279/Gab del 27 ottobre 2020, adottato dall'Assessorato regione sicilia del territorio e dell'ambiente – Dipartimento Regionale dell'ambiente, recante giudizio negativo di compatibilità ambientale, nonché i pareri istruttori resi dalla Commissione regionale tecnica specialistica (C.t.s.) n. 227/2019, n. 264/2019 e n. 182/2020.

In fatto la ricorrente deduce che in data 20 aprile 2018 presentava istanza di valutazione di impatto ambientale, ex art. 23 del d. lgs. n. 152/2006 (d'ora in poi T.U.A.), nell'ambito del procedimento unico regionale disciplinato dall'art. 27 bis del T.U.A., per la realizzazione di una *“Piattaforma di recupero e valorizzazione rifiuti solidi sita nell'agglomerato industriale di Aragona – Favara”*.

Con nota n. 13696 del 28 febbraio 2019, il Servizio 1 dell'Assessorato resistente, verificata la completezza della documentazione trasmessa a corredo della suddetta istanza ai sensi degli artt. 22 e 23, co. 1, del Dlgs. n. 152/2006 e di cui alla lett. f) del citato art. 23, co. 1, comunicava la procedibilità della medesima.

La Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali, in data 16 maggio 2019, rendeva il parere istruttorio intermedio (P.I.I.) n. 31, nel quale, dopo avere esaminato il contenuto dello Studio di impatto Ambientale del progetto e gli aspetti relativi alla compatibilità dell'intervento con le dinamiche e le previsioni di trasformazione del territorio, rilevava alcuni punti critici.

In data 26 giugno 2019 si svolgeva la prima conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 27 bis T.U.A. dove partecipavano gli enti interessati al progetto, compreso un componente la stessa C.t.s.

In data 16 ottobre 2019, il Servizio 1 dell'ARTA comunicava alla ricorrente il parere n. 227 del 9 ottobre 2019 (Parere istruttorio conclusivo P.I.C.), con il quale la C.t.s. aveva espresso giudizio istruttorio negativo di compatibilità ambientale. Si assegnava il termine perentorio di 10 giorni per *“eventuali controdeduzioni e/o osservazioni”*.

Con nota del 24 ottobre 2019, la ricorrente produceva all'ARTA copiosa documentazione, richiedendo contestualmente un incontro con la Commissione Tecnica Specialistica per un confronto sulla documentazione prodotta, considerata la complessità del progetto, al fine di affrontare preventivamente le eventuali esigenze di ulteriore chiarimento e/o di integrazione istruttoria.

Pervenivano nel frattempo altri pareri previsti in seno alla Conferenza di servizi (l'Azienda sanitaria provinciale di Agrigento esprimeva parere favorevole in ordine al progetto; il 4 giugno 2020 l'Irsap rilasciava parere favorevole ai fini dell'immissione dello scarico del refluo in pubblica fognatura; il 7 luglio 2020 il Comune di Favara esprimeva parere tecnico favorevole; con nota del 19 agosto 2020 il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Agrigento si esprimeva pure favorevolmente).

Con nota n. 66810 del 10 dicembre 2019, l'Arpa chiedeva ulteriore documentazione al fine di poter esprimersi per la parte di propria competenza (revisione del piano di monitoraggio, deposito del piano preliminare di utilizzo, definire i valori soglia di guardia e di allarme per i parametri da monitorare in relazione al piano di monitoraggio ambientale per la qualità dell'aria). A tale istanza il proponente forniva risposta con nota del 24 dicembre 2019.

Nel frattempo, con nuovo parere n. 264 del 18 dicembre 2019, la C.t.s. ribadiva il proprio giudizio istruttorio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto.

Il 24 gennaio 2020, il Servizio 1 dell'ARTA chiedeva al presidente della C.t.s. *“di valutare se il parere n. 264/2019 del 18 dicembre 2019, reso dalla C.T.S. sia da riformulare alla luce della richiesta di Arpa Sicilia di revisionare il piano di monitoraggio e controllo secondo le indicazioni scritte nella stessa nota”*.

Di seguito, con altro parere istruttorio n. 182 del 10 giugno 2020, allegato al provvedimento impugnato, la C.t.s. confermava il giudizio sfavorevole n. 264/2019 riguardo alla compatibilità ambientale del progetto. In questa sede, la Commissione, prendeva atto dei nuovi documenti trasmessi dalla ricorrente in data 24 ottobre 2019, in riscontro alla richiesta dell'Arpa. Ciononostante, essa concludeva che *“le ulteriori integrazioni presentate dal proponente non rilevano al fine del superamento di tutte le criticità esposte nel parere conclusivo della C.T.S. n. 227/2019 del 09.10.2019 confermato con parere n. 264/2019 del 18.12.2019”*.



In ultimo, con Decreto Assessoriale n. 279 del 27 ottobre 2020, l'Autorità competente esprimeva parere negativo di compatibilità ambientale, costituendo *"parte integrante e sostanziale del presente provvedimento i pareri tecnici resi dalla Commissione Tecnica Specialistica per le valutazioni ambientali di competenza regionale nn. 227/2019 del 09/10/2019, 264 del 18/12/2019 e 182/2020 del 10/06/2020"*.

Il ricorso è assistito da sette motivi di lagnanza che possono così sintetizzarsi.

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 91 L.R. 9/2015 (DIFETTO DI ATTRIBUZIONI DA PARTE DELLA COMMISSIONE REGIONALE IN MATERIA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE).

La ricorrente lamenta che il provvedimento impugnato faccia completo rinvio, per la motivazione del giudizio negativo di compatibilità ambientale, ai pareri istruttori della Commissione specialistica. Nella specie, la Ecoin ritiene che tale organo si sia espresso in materia di valutazione dell'impatto ambientale del progetto, dove ope legis non avrebbe alcuna attribuzione, dovendo l'istruttoria essere sviluppata dal Dipartimento regionale competente.

II. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA PER VIZI RELATIVI ALLA NOMINA DELLA COMMISSIONE SPECIALISTICA. Con tale censura la ricorrente rileva violazioni di legge nella nomina della commissione tecnica specialistica, In particolare, la Ecoin contesta la nomina dei membri avvenuta senza una previa fase comparativa dei curricula, ma bensì solo *"intuitu personae"*.

Inoltre, negli atti della selezione non risulterebbero predeterminati i criteri e i parametri di giudizio.

III. DIFETTO DI MOTIVAZIONE (VIOLAZIONE DELL'ART. 3, CO. 3, L. 241/90); MANCATA APPLICAZIONE DELL'ART. 25, CO.1, T.U.A.

Il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo anche per difetto di motivazione. Benché lo stesso rinvii per relationem ai pareri della C.t.s. n. 227/2019, n. 264/2019 e n. 182/2020 (art. 2 del D.A.) e quest'ultimo confermi *"il parere sfavorevole n. 264/2019"*, al provvedimento impugnato non è stato allegato il parere 264/2019.

IV. VIOLAZIONE DELLE NORME SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (ART. 27 BIS DEL T.U.A. E ART. 2 D.A. 142/2018) NONCHÉ DEI PRINCIPI GENERALI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA; ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DELLA *"DIRETTIVA ASSESSORIALE PER LA CORRETTA APPLICAZIONE DELLE PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE DEI PROGETTI"* E PER ISTRUTTORIA INADEGUATA. Con tale mezzo la Ecoin chiarisce preliminarmente che la procedura ex art. 27 bis T.U.A. segna un coordinamento tra il procedimento di v.i.a. e quello volto al rilascio dell'autorizzazione (nel caso di specie, integrata ambientale), posto che nella conferenza dei servizi si acquisiscono sia i pareri per la valutazione ambientale sia quelli per l'autorizzazione.

Il provvedimento impugnato sarebbe viziato dalla violazione delle norme sul procedimento sia nazionali che regionali richiamate in rubrica. Infatti, a dire dell'istante, sia nel disegno normativo nazionale sia in quello regionale, l'iter amministrativo si deve sviluppare a partire da una fase preliminare di verifica della completezza e adeguatezza della documentazione, cui segue quella di consultazione del pubblico e la successiva fase istruttoria, con il modulo della conferenza dei servizi, per l'acquisizione dei pareri necessari e opportuni per la valutazione ambientale complessiva del progetto. Solo all'esito, l'Autorità competente potrà esprimere il giudizio sugli impatti ambientali del medesimo. Nel caso di specie, tuttavia, si sarebbe verificato che la Commissione, alle cui valutazioni rinvia l'Autorità competente nel provvedimento impugnato, avrebbe dovuto esprimersi solo *"all'esito della conferenza di servizi istruttoria"*. Per contro, l'autorità precedente si pronunciava prima che si completasse la fase di istruttoria tecnica ex art. 2, co. 2, lett. b), di cui al D.A. n. 142 del 18.04.2018 così da compromettere la ratio della procedura che, in quanto relativa ad una valutazione complessiva del progetto, richiedeva che il giudizio sugli impatti ambientali non potesse prescindere dagli altri pareri (in particolare dell'Arpa).

V. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO; MANCATA APPLICAZIONE DELL'ART. 27, CO. 3, T.U.A.; ULTERIORE VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA REGIONALE SUL PROCEDIMENTO DI V.I.A. (ART. 8 DEL D.A. 142/2018).

Violando le norme sul procedimento, l'Autorità competente sarebbe, altresì, incorsa nell'ulteriore vizio di sviamento del potere. Dall'esame, infatti, dei pareri istruttori della Commissione e, in particolare, del parere del 10 giugno 2020, a dire della Ecoin emergerebbe che il giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto non sarebbe stato espresso (salvo che per gli aspetti relativi alla localizzazione dell'impianto) per ragioni relativi all'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera. Ancora, il parere istruttorio del 9 ottobre 2019, cui il provvedimento impugnato rinvia, sarebbe stato reso sulla base di ragioni in gran parte nuove, rispetto a quelle contenute nel precedente parere del 16 maggio 2019, polemizzando con la ricorrente in ordine alla completezza ed adeguatezza della documentazione, non solo quando il momento di questa verifica si era già esaurito, ma per di più non tenendo conto che si trattava di documentazione integrata dalla ricorrente in conformità alle prescrizioni dell'Arpa.

VI. VIOLAZIONE (MANCATA APPLICAZIONE) DELL'ART. 10 BIS DELLA L. 241/90

Il provvedimento sarebbe anche viziato per la violazione dell'art. 10 bis della L. 241/1990. La ricorrente ammette che l'Autorità competente, con la nota del 16 ottobre 2019, invitava la stessa a produrre osservazioni e/o controdeduzioni al parere n. 227/2019, ma questa nota non sarebbe qualificabile come una comunicazione ex art. 10 bis della legge sul procedimento, per la ragione che questo parere non teneva conto della documentazione integrativa prodotta dalla ricorrente in data 24 dicembre 2019, su istanza dell'Arpa. Con il parere n. 182/2020, invece, la Commissione si sarebbe

espressa anche in ordine a quest'ultima documentazione, ma con argomenti nuovi. Pertanto, a dire della ricorrente, prima di emettere il provvedimento finale, l'Autorità era tenuta a comunicare alla ricorrente i motivi ostativi all'accoglimento alla domanda, per come sviluppati nel successivo parere 182/2020.

## VII. ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA ILLOGICITÀ, TRAVISAMENTO DEI FATTI, CONTRADDITTORIETÀ E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO.

Con tale ultimo mezzo la ricorrente affronta singolarmente, al fine di confutarle, tutte le mancanze riscontrate dalla C.t.s. nei propri pareri in relazione al progetto presentato. La Ecoin sostiene che, pur nei limiti del sindacato sul giudizio di compatibilità ambientale, esaminando il contenuto del parere istruttorio del 10 giugno 2020, cui rinvia il provvedimento impugnato, deve ritenersi che l'Autorità competente sia incorsa nell'ulteriore vizio di eccesso di potere per manifesta illogicità, travisamento dei fatti, oltre che per disparità di trattamento.

Risultano costituiti in giudizio:

- la Presidenza della Regione siciliana e l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, che hanno chiesto il rigetto del ricorso attesa la sua infondatezza;
- il controinteressato Dott. Carlo Di Leo, quale componente della C.t.s., che, oltre a chiedere il rigetto del ricorso, ha sollevato una serie di eccezioni in rito;
- la Società Siciliana Gas Criogenici s.r.l. che ha presentato atto di intervento ad opponendum in data 25 gennaio 2021 in ragione del grave rischio che può derivare alla propria attività dalla messa in esercizio dell'impianto della Ecoin che è adiacente a quella in cui sorge l'insediamento industriale della Società Siciliana Gas Criogenici.

Con ordinanza cautelare n. 89 del 30 gennaio 2021, questa Sezione ha accolto l'istanza cautelare presentata dalla ricorrente ai soli fini della celere fissazione, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., dell'udienza di trattazione nel merito del ricorso.

In vista dell'odierna udienza le parti hanno scambiato memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a.

All'udienza pubblica del 18 novembre 2021 la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente devono essere scrutinate le diverse eccezioni in rito sollevate dalle parti.

2. Deve essere primariamente dichiarato ammissibile l'intervento ad opponendum della Società Siciliana Gas Criogenici s.r.l. che è portatrice di un interesse contrario a quello attivato dalla ricorrente e che può, all'evidenza, essere tutelato in sede processuale a prescindere da una partecipazione in sede procedimentale della stessa. Nella specie, la Gas Criogenici s.r.l., teme che con l'autorizzazione alla messa in esercizio della piattaforma di recupero gestita della Ecoin potrebbero generarsi emissioni nell'atmosfera in prossimità del proprio impianto, con detrimento e rischio per la qualità del farmaco prodotto dalla interveniente, nonché per la sicurezza del funzionamento dell'impianto. Appare, quindi, sussistente l'interesse alla partecipazione nel giudizio de quo della Società Gas Criogenici in quanto nel processo amministrativo l'intervento ad opponendum a supporto della legittimità del provvedimento impugnato può essere giustificato anche dalla titolarità di un interesse di fatto che consenta alla parte di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso, con il solo limite per l'interveniente di non poter ampliare il *thema decidendum*, i cui confini sono segnati dal contenuto motivazionale e dispositivo dell'atto impugnato e dalle censure contro di esso dedotte dal ricorrente.

3. Deve invece essere respinta l'eccezione sollevata proprio della Società Gas Criogenici con cui ritiene inammissibile il ricorso per mancata notifica dello stesso nei suoi confronti, quale controinteressato necessario, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a. In realtà, il nominativo della GAS Criogenici non compare in alcun atto del procedimento, né l'interveniente risulta aver partecipato alla fase di consultazione del pubblico prevista dall'art. 27-bis, comma 4, T.U.A. Ciò posto, non può quindi considerarsi la società interveniente contraddittore necessario, da cui ne discende il rigetto dell'eccezione.

4. Può invece essere assorbita l'eccezione sollevata dal dott. Di Leo con la quale chiede, in via subordinata, l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri membri del C.t.s. non regolarmente intimati dalla Ecoin.

Si osserva in proposito che la ricorrente ha regolarmente chiamato in causa un unico controinteressato come previsto dall'art. 41, comma 2, c.p.a. mentre, ai sensi dell'art. 49 c.p.a., è in facoltà del Collegio ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti di altri controinteressati non intimati. Nel caso di specie, e per come si evidenzierà più avanti, non è necessario procedere in tal senso in quanto le doglianze che attengono più da vicino la composizione e l'operato della commissione tecnica sono infondate. Per quanto detto, il Collegio non ritiene indispensabile l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri componenti la c.t.s.

5. Con altra eccezione in rito, il dott. Di Leo rileva che la ricorrente, con il secondo motivo di ricorso, censura l'illegittimità derivata del provvedimento riguardante il giudizio negativo di valutazione di impatto ambientale per vizi relativi alla nomina della commissione specialistica. Il controinteressato osserva che la Ecoin ha ommesso di impugnare: a) l'Avviso pubblico prot. n. 5158/GAB del 4 agosto 2015 per l'acquisizione di manifestazioni di disponibilità alla nomina di componenti esterni della Commissione Tecnica Specialista; b) il Decreto Assessoriale n. 230/GAB del 27 maggio 2016 con la quale è stata costituita la predetta Commissione e sono stati nominati i primi trenta Commissari; c) l'Avviso pubblico prot. n. 3247/GAB con la quale si è ritenuto opportuno procedere all'aggiornamento annuale dell'elenco dei



soggetti risultati idonei come previsto dal D.A. 207/2016; d) il D.A. n. 414/GAB del 19 dicembre 2019 con cui sono stati nominati altri quattro componenti della CTS, in sostituzione di membri nel frattempo scaduti. Nella specie, a dire del dott. Leo, la sola impugnazione del D.A. 311/GAB del 23 luglio 2019 sarebbe inutile, senza che sia stato impugnato il precedente D.A. del 2016 perché non è diretto alla nomina di una nuova Commissione ma a sostituire i membri della già nominata Commissione che si sono dimessi prima della scadenza del mandato.

5.1. L'eccezione deve essere respinta in quanto infondata.

Si osserva in proposito che la ricorrente impugna altri provvedimenti, oltre al D.A. 311 del 23 luglio 2019, che riguardano da vicino la procedura di nomina della commissione. Nella specie: a) la Delibera della Giunta regionale Sicilia n. 189 del 21 luglio 2015, nella parte in cui ha previsto i criteri per la costituzione della Commissione tecnica specialistica; b) il Decreto dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente n. 229/Gab del 27 maggio 2016, nella parte in cui ha approvato l'elenco dei soggetti idonei per la nomina a membro della predetta Commissione; c) il Decreto dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente n. 298/Gab del 5 luglio 2019, nella parte in cui ha integrato l'elenco dei soggetti idonei per la nomina; d) in ultimo, il richiamato Decreto dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente n. 311/Gab del 23.07.2019, nella parte in cui è stata nominata la nuova Commissione tecnica specialistica. A ciò si aggiunga che l'aver gravato la delibera della Giunta regionale n. 189/15 ed il Decreto dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente n. 311/19, quali atti presupposti dei successivi provvedimenti di nomina, comporta che un eventuale annullamento di questi produrrebbe un effetto caducante sulla successiva sequenza procedimentale. Ne discende l'infondatezza della suddetta eccezione.

6. Procedendo oltre, la Difesa erariale eccepisce la tardività delle prime due censure del ricorso in quanto il proponente, quantomeno dalla trasmissione del parere del c.t.s. n. 227 del 9 ottobre 2019 (parere istruttorio conclusivo P.I.C.), era edotto dell'esistenza del provvedimento di nomina dei componenti della C.t.s. (in quanto espressamente richiamato nel parere). Pertanto, l'Avvocatura ritiene che la Ecoin dovesse, in considerazione del tenore dei vizi eccepiti, impugnare i provvedimenti di selezione della C.t.s. nel termine di 60 giorni decorrente, non dal provvedimento conclusivo del procedimento di cui all'art. 27 bis T.U.A., ma dall'avvenuta conoscenza dell'intervenuta nomina di detti componenti.

6.1. L'eccezione è priva di pregio alla luce dell'indirizzo pretorio qui condiviso secondo cui, in tema di procedimento amministrativo, l'atto endoprocedimentale che non possa essere considerato come un diniego esplicito, né come un provvedimento dotato di autonoma capacità lesiva, è impugnabile solo unitamente all'atto conclusivo del procedimento amministrativo e non autonomamente, ad eccezione dei casi in cui assuma carattere di vincolatività, determinando in via inderogabile il contenuto dell'atto conclusivo del procedimento, ovvero comporti un arresto procedimentale (cfr. Cassazione civile, sez. un., 21/02/2019, n. 5194).

Ciò posto, a prescindere dalla circostanza provata in atti che, successivamente al parere del C.T.S. n. 227/19, ce ne sono stati altri due nn. 264/19 e 182/20, richiamati anche nel provvedimento conclusivo, che dimostrano l'inidoneità del solo PIC di determinare la stasi del procedimento, il Collegio ritiene che l'atto conclusivo del procedimento sia effettivamente il provvedimento finale a rilevanza esterna con cui l'Amministrazione procedente decide per il diniego. Pertanto, è contro di esso, in quanto atto direttamente e immediatamente lesivo, che deve dirigersi l'impugnazione anche degli altri atti che hanno carattere meramente endoprocedimentale e non risultano utilmente impugnabili, se non unitamente al provvedimento conclusivo. Nel caso di specie, il provvedimento finale del procedimento è costituito dalla valutazione negativa di compatibilità ambientale del progetto presentato dalla ricorrente, D.A. 279 del 27 ottobre 2020, ed i vizi che inficiano la nomina della Commissione specialistica andavano contestati in uno con l'impugnazione del provvedimento finale, da cui ne discende la lamentata lesione degli interessi della ricorrente. L'impugnazione è quindi avvenuta nei termini di legge.

7. Venendo al merito del ricorso, con la prima censura la ricorrente lamenta l'incompetenza della c.t.s. in materia di impatto ambientale essendo, per contro, devoluta la relativa istruttoria al solo Dipartimento regionale competente.

La doglianza va disattesa alla luce del chiaro disposto dell'art. 91, comma 1, della L.R. 9/15 che prevede: *“Al fine di accelerare il rilascio delle autorizzazioni ambientali con conseguente incremento delle entrate finanziarie e dello sviluppo economico, con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente è istituita una Commissione tecnica specialistica per il supporto allo svolgimento delle istruttorie per il rilascio di tutte le autorizzazioni ambientali di competenza regionale”*. Il riferimento a *“tutte le autorizzazioni ambientali”* deve intendersi anche al sub-procedimento di VIA inserito nel procedimento di cui all'art. 27-bis T.U.A.

Ne discende da ciò la legittimità del richiamo ai pareri resi dalla C.T.S., quale organo consultivo ed incaricato di fornire il necessario supporto tecnico all'Autorità competente al fine del rilascio delle autorizzazioni ambientali, che l'Amministrazione regionale, quale soggetto competente in materia, ha fatto proprio condividendoli.

8. Con un secondo motivo, la Ecoin invece contesta la procedura con cui sono stati nominati i membri della c.t.s., nella specie in quanto la nomina sarebbe avvenuta *“intuitu personae”*, e pertanto senza alcuna valutazione comparativa tra i soggetti. A supporto delle proprie argomentazioni, la ricorrente richiama la Delibera della Corte dei Conti del 18 agosto 2016, Sezione centrale di controllo della legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con la quale l'Organo di controllo ha riacquisito il visto e la conseguente registrazione del decreto ministeriale di nomina della pari Commissione a livello nazionale.



8.1. Anche questa censura è infondata alla luce proprio della giurisprudenza citata dalla ricorrente che non esclude la possibilità che la nomina dei componenti la commissione avvenga a carattere fiduciario, ma richiede solo che venga comunque esternata la motivazione della scelta, in modo che possa dimostrarsi la sua ragionevolezza.

Ora, nel caso che ci occupa, da un lato, contrariamente all'assunto della ricorrente, la Delibera della Giunta regionale n. 189 del 21 luglio 2015 fissa dei criteri, seppur stringati, da adoperare da parte della commissione nella scelta dei componenti la futura c.t.s.. A tal uopo, si legge nelle premesse del provvedimento che gli aspiranti, oltre al possesso di diploma di laurea, dovranno anche dimostrare una specifica competenza in materia di Valutazioni Ambientali (VIA/VINCA/AIA/VAS), per aver svolto per un periodo significativo, non inferiore a tre anni, attività correlata. Segue inoltre la categorizzazione delle istanze degli aspiranti in 4 profili, suddivisi per aree tematiche, in cui poter far rientrare le istanze. L'appartenenza a più profili di un candidato non rende di per sé più "adatto" l'aspirante nel singolo profilo selezionato, attesa la diversità di aree tematiche a cui fanno riferimento i 4 profili individuati dalla Delibera. Ciò vale anche rigettare la doglianza della ricorrente nella parte in cui lamenta una presunta irragionevolezza nella scelta finale di aspiranti presenti in un solo profilo in luogo di altri presenti in più profili.

Ciò detto, va rigettata la censura soprattutto perché non risponde al vero che *"la nomina, in definitiva, si è ispirata soltanto al criterio fiduciario "intuitu personae", in sacrificio dei principi costituzionali del buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione"* in quanto, come detto, in sé non sarebbe astrattamente illegittima una tale scelta, mentre risulta comunque provato che una selezione tra gli aspiranti c'è stata e sulla base di criteri oggettivi e definiti a priori.

9. Il terzo motivo riguarda il presunto difetto di motivazione che renderebbe illegittimo il provvedimento impugnato al quale non è stato allegato il parere 264/2019.

L'amministrazione conferma di non aver allegato il suddetto parere ma replica, altresì, che lo stesso conteneva esclusivamente le valutazioni della C.T.S. in ordine alle osservazioni formulate dal Proponente in sede di preavviso di rigetto.

9.1. La censura è infondata alla luce di quanto si legge nel parere n. 182/20, questo sì allegato al provvedimento. In specie, si legge nel preambolo, *"RILEVATO che le ragioni indicate da questa CTS nell'ambito del Parere n. 264/2019 (al quale comunque integralmente si rimanda) sono, in sintesi: [...]"* con successivo richiamo ampio e diffuso alle integrazioni istruttorie presenti nel parere non allegato al provvedimento impugnato. Risulta, pertanto, non depotenziato il diritto della ricorrente ad una partecipazione consapevole al procedimento e ad una conoscenza completa delle ragioni del diniego offerte dalla P.A. avendo il parere 182/20 ampiamente sviluppato le tematiche presenti nel parere 264/19. La stessa parte ricorrente non chiarisce in che cosa sarebbe consistito in concreto il vulnus motivazionale lamentato, avendo comunque conosciuto, nel momento dell'emissione del provvedimento finale, tutte le ragioni del diniego, comprese quelle esternate nel parere 264/19 richiamato diffusamente dal parere 182/20. Ad ogni modo si ritiene comunque entrato nella sfera di disponibilità della ricorrente il provvedimento non allegato attraverso una valida motivazione *per relationem*. In proposito, si rammenta che il concetto di disponibilità nella motivazione *"ob relationem"* comporta non che l'atto amministrativo richiamato debba essere unito imprescindibilmente al documento o che il suo contenuto debba essere riportato testualmente nel corpo motivazionale, bensì che esso sia reso disponibile a norma di legge, vale a dire che possa essere acquisito utilizzando il procedimento di accesso ai documenti amministrativi, laddove concretamente esperibile; in sostanza, detto obbligo determina che la motivazione *"ob relationem"* del provvedimento debba essere portata nella sfera di conoscibilità legale del destinatario, con la conseguenza che in tale ipotesi è sufficiente che siano espressamente indicati gli estremi o la tipologia dell'atto richiamato, mentre non è necessario che lo stesso sia allegato o riprodotto, dovendo essere messo a disposizione ed esibito ad istanza di parte (da ultimo, T.A.R., Bari, sez. III, 24/03/2021, n. 496).

10. Risulta invece fondato il quarto motivo di ricorso essendo effettivamente riscontrabili vizi nella procedura che possono aver alterato l'iter previsto dalla normativa di settore, statale e regionale.

La scansione procedimentale voluta dal legislatore nazionale all'art. 27-bis T.U.A. prevede che: *"entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente [...]. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita"*.

Nel caso di specie, la prima riunione della conferenza di servizi si è avuta il 26 giugno 2019. In quella sede il R.U.P. ha avuto modo di chiarire che il termine di conclusione dei lavori della stessa veniva fissato in 120 giorni dall'avvio (cioè chiusura entro il 26 dicembre 2019).

Anche la normativa regionale (Decreto Assessoriale n. 142 del 18 aprile 2018) prevede un iter simile dove, conclusa la fase dell'istruttoria amministrativa e di quella tecnica, si passa alla deliberazione del parere dell'Autorità competente. Inoltre, è ivi previsto che il responsabile del procedimento *"all'esito della conferenza di servizi istruttoria, trasmette al Presidente i pareri acquisiti [...] nonché il verbale della conferenza di servizi istruttoria per l'adozione del parere istruttorio conclusivo da parte della Commissione tecnica specialistica (P.I.C.)"*.



Ciò posto, in ogni caso era necessario procedere preliminarmente alla fase della verifica e raccolta della documentazione necessaria ai fini dell'espressione dei successivi pareri, poi procedere con la consultazione del pubblico, e solo dopo avviare la fase istruttoria, attraverso il modulo della conferenza dei servizi, per l'acquisizione dei pareri necessari per la valutazione ambientale complessiva del progetto. Quindi, solo una volta raccolti tutti i pareri delle autorità interessate, doveva esprimersi la C.T.S. con il parere istruttorio conclusivo, P.I.C.. Una volta reso quest'ultimo parere, poi, il responsabile del procedimento "*predispone il provvedimento finale di VIA o di VIA unificato con AIA da sottoporre, per gli adempimenti di competenza, alla firma del Dirigente Generale del Dipartimento Ambiente, al fine di trasmetterlo all'Autorità Ambientale per la condivisione e la firma finale*".

Ora, la commissione si è espressa con il P.I.C. in data 9 ottobre 2019 (cioè circa due mesi prima della scadenza del termine previsto per la conclusione della conferenza di servizi) ma senza attendere il parere dell'ARPA.

La questione era ben nota agli attori del procedimento in quanto, si legge nel verbale della conferenza di servizi, che i lavori sarebbero proseguiti in una "*seconda conferenza dei servizi che verrà convocata formalmente*" proprio al fine di discutere i pareri delle amministrazioni mancanti.

A prescindere dal numero di sedute previste dalla normativa vigente, che l'istruttoria non fosse pronta per la decisione della c.t.s., lo si evince dalla mancanza di un parere di sicura rilevanza per la definizione dell'impatto ambientale del progetto, cioè quello dell'ARPA.

La Difesa erariale si difende sostenendo che la rapidità con cui si è svolto e concluso il procedimento era dovuta ai tempi stringenti dettati dalla normativa, ma tale assunto si scontra con l'evidenza: alla data di emissione del P.I.C. mancavano ancora due mesi per la conclusione del termine indicato nella prima seduta della conferenza (era quindi astrattamente possibile individuare una data per una seconda riunione della conferenza), così come si sono comunque succeduti altri due pareri della c.t.s., di cui uno ampiamente in ritardo rispetto ai tempi previsti dalla legge (parere n. 182 del 10 giugno 2020).

Ancora, l'amministrazione ribadisce che: "*i rilievi formulati dall'ARPA – sia in sede di Conferenza di Servizi sia successivamente all'adozione del P.I.C. – sono stati adeguatamente presi in considerazione nei pareri resi dalla CTS*".

Al di là della apoditticità di una tale affermazione a cui non segue una didascalica spiegazione di quanto premesso, si osserva che nel parere n. 182 del 10 giugno 2020, unico dal punto di vista temporale che può contenere indicazioni sulla presenza di un eventuale parere dell'ARPA, non è dato evincere con certezze se l'ARPA ha infine esitato il richiesto parere. Si legge infatti "*LETTA la nota prot. n. 4512 del 24/01/2020 con cui il Servizio 1 chiede alla CTS "di valutare se il parere n. 264/2019 del 18.12.2019 reso dalla C.T.S. sia da riformulare alla luce della richiesta di ARPA Sicilia di revisionare il piano di monitoraggio e controllo secondo le indicazioni descritte nella stessa nota", e trasmette elaborati integrativi (PMC revisionato, PMA revisionato, Piano preliminare di utilizzo)*".

Appare, pertanto, non contestato l'assunto della ricorrente secondo cui la decisione del c.t.s. è avvenuta in assenza del prescritto parere dell'ARPA, in violazione delle disposizioni citate. A conferma di quanto detto si cita il provvedimento finale qui impugnato, D.A. 279 del 27 ottobre 2020, che nel descrivere la scansione temporale degli ultimi atti del procedimento, omette completamente di richiamare il parere finale dell'ARPA (cfr. "*ACQUISITO il parere tecnico della C.T.S. n. 264/2019 del 18/12/2019 con il quale viene confermato il parere di compatibilità ambientale negativo per il progetto anche alla luce delle controdeduzioni trasmesse dal proponente; VISTA la nota protocollo assunta al protocollo DRA al n. 592 del 07/01/2020 con la quale il proponente, in riscontro alla richiesta di ARPA Sicilia, ha trasmesso i seguenti elaborati: Piano preliminare di utilizzo di terre e rocce da scavo; Piano Monitoraggio e Controllo revisionato; Piano Monitoraggio Ambientale revisionato; VISTA la nota protocollo DRA n. 4512 del 24/01/2020 con la quale il Servizio 1 D.R.A. ha chiesto alla CTS di valutare se alla luce di quanto richiesto dall'ARPA Sicilia e del relativo riscontro fornito dal proponente si dovesse riformulare il parere n. 264/2019; ACQUISITO il parere tecnico della C.T.S. n. 182/2020 del 10/06/2020 espresso su richiesta del Servizio 1 del Dipartimento Ambiente con il quale viene ulteriormente confermato il parere sfavorevole già espresso con i pareri n. 227/2019 e 264/2019*").

Un'ultima difesa dell'Avvocatura rileva, altresì, "*che i provvedimenti citati sono successivi alla scadenza del termine per la conclusione dei lavori della Conferenza dei Servizi nonché al PIC*" con ciò valutando comunque intempestivi i pareri trasmessi oltre il termine dei lavori della conferenza.

In realtà, anche tale ricostruzione va in evidente contraddizione con gli eventi narrati dalle parti. Da un lato, l'amministrazione verbalizza il rinvio ad altra seduta (che non ci sarà mai) della conferenza di servizi proprio al fine di valutare i pareri mancanti ed in redazione, dall'altro l'ARPA, in data 10 dicembre 2019 (cioè nell'imminenza della scadenza del termine per la conclusione dei lavori) chiede un'integrazione documentale al proponente (peraltro, in una fase del procedimento in cui gli atti sarebbe già dovuti tutti essere acquisiti). Ancora, il Servizio 1 D.R.A., amministrazione procedente, in un momento successivo alla scadenza del termine previsto dalla legge per la conclusione dei lavori, con nota protocollo n. 4512 del 24 gennaio 2020, ha chiesto alla c.t.s. di valutare se, alla luce di quanto richiesto dall'ARPA Sicilia e del relativo riscontro fornito dal proponente, si dovesse riformulare il parere n. 264/2019. In ultimo, lo stesso parere della c.t.s. n. 182 del 10 giugno 2020, che ha un contenuto anche integrativo e non meramente confermativo dei precedenti, interviene a tempi abbondantemente scaduti.

Appare, pertanto, evidente la violazione delle regole procedurali volute dalle norme citate da cui ne discende

l'accoglimento del motivo.

11. Va, altresì, accolto per analoghe ragioni, anche il quinto motivo di ricorso con il quale la ricorrente lamenta che il giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto espresso dalla Commissione non si baserebbe sulla incompatibilità dello stesso dal punto di vista ambientale, quanto piuttosto sulle circostanze che era necessario che si rinnovasse la pubblicazione dell'avviso ovvero che la ricorrente integrasse la documentazione prodotta.

Effettivamente, da una lettura del parere n. 182/20 della c.t.s. (da pag. 3 a 7) che richiama sinteticamente il P.I.C., parere 227/19, si evince che le principali obiezioni rivolte al progetto presentato dal proponente attengono ad insufficienza di documentazione versata in atti e alla conseguente mancata partecipazione del pubblico su tali aspetti. Ciò, va inevitabilmente ad impattare con quanto previsto dalla normativa che richiede, come detto, il passaggio alla fase di valutazione nel merito tecnico della proposta progettuale solo una volta che si sia raggiunta la totale acquisizione dei documenti necessari e che si sia svolta la fase partecipativa del pubblico. Se è vero che, come rileva la Difesa erariale, la normativa imprime una certa perentorietà e celerità nello svolgimento del procedimento ed è sicuramente rilevante una piena consapevolezza di ciò da parte del proponente che deve presentare la documentazione necessaria già nella fase di avvio del procedimento, risulta, però, altrettanto lampante che i temi ambientali di fondo su cui doveva inevitabilmente concentrarsi il lavoro della c.t.s. non sono stati affrontati, se non marginalmente, essendo mancanti documenti e fasi amministrative prodromiche.

Inoltre, si noti come l'art. 27 bis, comma 3, del TUA, prevede che *"l'autorità competente, ove motivatamente ritenga che le modifiche o le integrazioni siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, dispone, entro quindici giorni dalla ricezione della documentazione integrativa, che il proponente trasmetta, entro i successivi quindici giorni, un nuovo avviso al pubblico"*. Così come, l'art. 27 bis, comma 5, stabilisce che *"su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni"*. Erano, quindi, normativamente previsti degli spazi procedurali, attivabili da entrambe le parti, per integrare la documentazione, magari sospendendo i termini procedurali, e così da riavviare anche la fase della pubblicazione.

D'altro canto, si deve considerare che il parere intermedio della c.t.s. n. 31/19 aveva anche la funzione di individuare tutte le lacune documentali al fine di procedere speditamente all'integrazione e ad una eventuale riapertura della fase partecipativa del pubblico.

Il motivo, pertanto, risulta quanto mai fondato in ragione del fatto che, dall'analisi complessiva della vicenda, emerge la mancata valutazione degli aspetti ambientali del progetto dovuta a carenze nell'istruttoria, che ne risulta in ultimo inevitabilmente inficiata.

12. Anche il sesto motivo è fondato non avendo l'amministrazione correttamente concesso i termini di cui all'art. 10 bis della L. 241/90 prima di emettere il parere n. 182/20. Risulta dichiarato anche dalla resistente che, con quest'ultimo parere, la Commissione si sia espressa anche in ordine alla documentazione depositata dal proponente il 24 ottobre 2019, con ciò integrando le valutazioni del P.I.C., parere 227 del 9 ottobre 2019. Pertanto, il parere n. 182 richiamato, come detto, ha natura non meramente confermativa del precedente n. 227/19, e risultava pertanto necessario garantire un nuovo spazio di confronto prima di emettere il rigetto dell'istanza del proponente.

13. Attesa la necessità di rieditare il procedimento amministrativo, il Collegio ritiene non scrutinabile il settimo motivo di ricorso che attiene più da vicino ad alcune valutazioni di merito della c.t.s., ostandovi il divieto contenuto nel comma 2 dell'art. 34 c.p.a., di pronunciare in relazione a poteri non ancora esercitati dalla P.A. che ne sia titolare.

14. Concludendo, il ricorso deve essere accolto essendo fondati il quarto, quinto e sesto motivo di gravame, con conseguente annullamento degli atti impugnati a seguito delle violazioni procedurali descritte in motivazione. Resta impregiudicata la possibilità per l'amministrazione di rieditare il potere emendando i vizi procedurali riscontrati in questa sede.

15. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della complessità della vicenda e dell'accoglimento solo parziale del ricorso.

*(Omissis)*