

# Valutazione di impatto ambientale per l'ottimizzazione tecnologica e l'ampliamento di una discarica

Cons. Stato, Sez. IV 12 luglio 2022, n. 5870 - Poli, pres.; Martino, est. - Comune di Finale Emilia (avv. Graziosi) c. Regione Emilia-Romagna (avv.ti Lista e Mastragostino) ed a.

## **Ambiente - Valutazione di impatto ambientale per l'ottimizzazione tecnologica e l'ampliamento di una discarica - Autorizzazione di un progetto.**

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per l'Emilia Romagna, allibrato al n.r.g. 433 del 2019, il Comune di Finale Emilia impugnava gli atti di autorizzazione del progetto di ottimizzazione e ampliamento della discarica c.d. Feronia, situata sul suo territorio alla via Canaletto Viarovere.

1.1. Nello specifico, formavano oggetto di impugnativa la delibera della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 356 dell'11 marzo 2019 con cui era stata rilasciata la valutazione di impatto ambientale per l'ottimizzazione tecnologica e l'ampliamento della discarica in questione unitamente agli atti presupposti, nonché l'autorizzazione integrata ambientale n. 667/2019, rilasciata dall'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna il 13 febbraio 2019.

1.2. Con il ricorso principale di primo grado sono stati dedotti 16 mezzi di gravame (da pag. 17 a pag. 63).

1.3. L'impugnativa è stata poi estesa mediante motivi aggiunti al provvedimento con cui è stata rilasciata l'autorizzazione sismica, attraverso l'articolazione di due ulteriori mezzi di gravame (da pag. 7 a pag. 9).

2. Il T.a.r., con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa, ha dichiarato irricevibile il ricorso principale, respinto i motivi aggiunti e compensato tra le parti le spese di lite.

3. La sentenza è stata impugnata dal Comune, rimasto soccombente, sulla base dei seguenti mezzi di gravame.

3.1. Il primo motivo critica la declaratoria di irricevibilità resa dal T.a.r. in quanto il primo giudice non avrebbe considerato la norma transitoria contenuta nell'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017 ed avrebbe altresì disatteso la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato circa il significato e la decorrenza del termine di impugnazione previsto dall'art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo che, secondo l'appellante, sarebbe applicabile alla fattispecie (si invoca in particolare la sentenza di questa sezione n. 190 del 2018).

3.2. Con il secondo motivo di appello il Comune deduce che vi sarebbero state ragioni obiettive di incertezza le quali giustificerebbero la rimessione in termini per errore scusabile.

Sarebbero state infatti fuorvianti le indicazioni all'uopo contenute nel sito *web* della Regione Emilia Romagna.

Il Comune avrebbe fatto altresì affidamento sull'interpretazione giurisprudenziale della richiamata disposizione.

3.3. Con il terzo motivo l'appellante sostiene che la declaratoria di irricevibilità non avrebbe comunque potuto esimere il T.a.r. dall'esaminare i motivi di ricorso con i quali erano stati dedotti vizi di nullità, come tali proponibili nel termine di 180 giorni stabilito dall'art. 31, comma 4, c.p.a.

Il riferimento è ai primi due motivi di ricorso, con i quali è stata dedotta l'incompetenza assoluta della Conferenza di servizi, e dell'A.r.p.a.e., ad adottare gli atti della procedura.

La stessa natura avrebbero anche i motivi IV e VIII con i quali il Comune ha sostenuto l'esistenza un obbligo di archiviare la procedura, la cui violazione configurerebbe carenza di potere a provvedere.

3.3.1. L'appellante ha quindi riproposto tutti e 16 i motivi di ricorso principale articolati in primo grado.

3.4. Il quarto motivo di appello censura la reiezione del primo motivo articolato con il ricorso per aggiunta.

Il T.a.r. avrebbe travisato il dato legislativo perché l'art. 17, comma 2, della l.r. n. 9 del 1999 stabilisce testualmente che per le opere pubbliche e di pubblica utilità (alle quali sarebbe assimilabile la discarica in esame) nel procedimento di VIA debbono confluire tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso necessari alla costruzione e gestione dell'opera e quindi anche l'autorizzazione sismica.

Sarebbe invece inconfidente l'art. 13, comma 1, lett. a), della medesima legge, richiamato dal T.a.r.

4. Si sono costituite, per resistere, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia Romagna, la Regione Emilia Romagna, la società Feronia s.r.l., l'Unione dei Comuni modenesi dell'area nord, il Ministero della transizione ecologica e il Ministero della cultura.

5. La società Feronia, la Regione e l'A.r.p.a.e. hanno depositato memorie conclusionali in data 15 aprile 2022.

6. La società e il Comune hanno depositato memorie di replica, rispettivamente in data 27 e 28 aprile 2022.

7. L'appello è passato in decisione alla pubblica udienza del 19 maggio 2022.

8. E' possibile prescindere dalle plurime eccezioni preliminari sollevate dalle parti resistenti, in quanto l'appello è



infondato nel merito e deve essere respinto.

9. In primo luogo si osserva che il T.a.r. ha correttamente dichiarato irricevibile il ricorso di primo grado.

Il gravame è stato infatti notificato in data 3 giugno 2019, ossia quando era già inutilmente trascorso il termine di 60 giorni decorrente dalla ricezione, in data 18 marzo 2019, della PEC con cui la Regione Emilia Romagna ha trasmesso al Comune l'impugnata delibera n. 356 dell'11 marzo 2019 di approvazione della valutazione di impatto ambientale.

Né poteva trovare applicazione nella fattispecie, la disposizione recata dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella versione invocata dall'appellante (secondo cui *“Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale è pubblicato per estratto, con indicazione dell'opera, dell'esito del provvedimento e dei luoghi ove lo stesso potrà essere consultato nella sua interezza, a cura del proponente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana per i progetti di competenza statale ovvero nel Bollettino Ufficiale della regione, per i progetti di rispettiva competenza. Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ovvero dalla data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte di soggetti interessati”*).

Essa è infatti rimasta in vigore dal 13 febbraio 2008 al 20 luglio 2017 e quindi non era più vigente al momento della notificazione del ricorso articolato in primo grado.

Parimenti inapplicabile è la norma transitoria recata dall'art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017, secondo cui *“I procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA pendenti alla data del 16 maggio 2017, nonché i procedimenti di VIA per i progetti per i quali alla medesima data risulti avviata la fase di consultazione di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero sia stata presentata l'istanza di cui all'articolo 23 del medesimo decreto legislativo, restano disciplinati dalla normativa previgente [...]”*.

Tale disposizione si riferisce infatti esplicitamente ai termini del procedimento di VIA e non già a quelli relativi al compimento di attività processuali, che rimangono soggetti al principio *tempus regit actum*.

9. Non sussistono, altresì, i presupposti per accordare la rimessione in termini per errore scusabile, atteso il carattere pacifico dei principi di cui sopra.

Al riguardo non rilevano né l'“avvertenza” contenuta nella pubblicazione sul sito *web* della Regione (documento B allegato al ricorso in appello), né la giurisprudenza richiamata dall'appellante.

9.1. Nel primo caso, l'espressione *“Il ricorso giurisdizionale contro il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale o contro il Provvedimento di Verifica di Assoggettabilità a VIA è proponibile al Tribunale Amministrativo Regionale entro 60 (sessanta) giorni, nonché ricorso straordinario al Capo dello Stato entro 120 (centoventi) giorni; entrambi i termini decorrono dalla data di pubblicazione sul BURET del provvedimento finale”*, non reca, a ben vedere, alcun preciso riferimento legislativo, appearing genericamente riferita al pubblico interessato e costituendo pertanto una declinazione del principio, disciplinato dall'art. 41, comma 2, c.p.a., secondo cui il termine per l'impugnazione degli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale decorre dal giorno in cui sia scaduto il termine per la pubblicazione, se questa sia prevista dalla legge, o in base alla legge.

Nel caso di specie, ricorre invece la diversa evenienza della piena conoscenza (*aliunde*) dell'atto la quale, secondo la medesima disposizione del c.p.a., è di per sé idonea a far insorgere l'onere processuale della immediata impugnativa con relativa decorrenza del termine decadenziale.

9.2. Quanto, poi, alla giurisprudenza richiamata dal Comune (in particolare la sentenza di questa Sezione n. 190 del 2018), essa non riguarda fattispecie sovrapponibile a quella in esame, relativa alla pretesa ultrattività della disposizione recata dall'art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006 quale risultante dal testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 104 del 2017.

9.3. Inoltre, quand'anche volesse ritenersi che il T.a.r. avrebbe comunque dovuto esaminare le censure che, secondo l'appellante, costituiscono veri e propri vizi di nullità dell'azione amministrativa, si rileva quanto segue.

9.3.1. In primo luogo, l'unica deduzione che, in astratto, potrebbe riguardare una forma di nullità (*sub specie* di difetto assoluto di attribuzione) è quella contenuta nel primo motivo articolato in primo grado (*“Incompetenza assoluta per violazione dell'art. 14 -quater l. n. 241/1990 (nel testo vigente ante D.Lgs. n. 126/2016”*) ed è basata sul dissenso espresso dal Comune in seno alla Conferenza di servizi in relazione ai profili di sicurezza idraulica dell'intervento.

La censura si ricollega alla giurisprudenza di questo Consiglio secondo cui deve considerarsi nullo per difetto assoluto di attribuzione, ex art. 21-*septies*, l. n. 241 del 1990, l'atto eventualmente adottato dall'Amministrazione originariamente competente (e che ha convocato la Conferenza di servizi), in luogo della rimessione della questione al Consiglio dei Ministri (cfr., ad esempio, sez. IV, sentenza n. 6772 del 29 novembre 2018).

Al riguardo, è tuttavia consolidata giurisprudenza della sezione quella secondo cui, in seno alla Conferenza di servizi, l'eventuale dissenso del Comune non ha carattere qualificato in quanto trattasi di Amministrazione non specificamente preposta alla tutela di interessi paesistico-ambientali o della salute (cfr., ad es., la sentenza n. 2733 del 29 aprile 2020, ed i precedenti ivi richiamati).

Ne consegue che l'opposizione del Comune, nella fattispecie, non ha comportato il trasferimento della competenza a provvedere in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

9.3.2. Il riferimento alla pretesa incompetenza di A.r.p.a.e., di cui al secondo motivo articolato in primo grado, è poi ascrivibile alla deduzione di un ordinario vizio di legittimità.

Per quanto occorrer possa, ai sensi degli articoli 74 e 88, comma 1, lett. d c.p.a., si rinvia alla sentenza della sezione n. 1761 del 14 marzo 2022 con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 13 del 2015, analoga a quella in esame.

10. Il quarto motivo di appello critica la reiezione del ricorso per aggiunzione articolato in primo grado.

10.1. Al riguardo, va preliminarmente rilevato che non è stato impugnato il capo (par. 4 e ss.) con cui il T.a.r. ha respinto il secondo motivo, con il quale era stata dedotta l'incompetenza dell'Unione dei Comuni modenesi dell'area nord a rilasciare l'autorizzazione sismica (essendo invece competente, a dire della ricorrente l'Agenzia per la sicurezza territoriale e la Protezione Civile).

10.2. Il Comune appellante ha invece specificamente reiterato le censure relative alla pretesa violazione degli artt. 13 e 17 della l.r. n. 9 del 1999, vigente *ratione temporis*, e all'incompetenza "assoluta" dell'Unione in quanto l'autorizzazione sismica avrebbe dovuto essere valutata e rilasciata nell'ambito della Conferenza di servizi dedicata alla VIA.

10.3. A tale riguardo, il primo giudice ha tuttavia offerto, sul piano logico – sistematico, una corretta esegesi della disciplina regionale facendo osservare che *"ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a) della L.R. n. 9/1999, alla domanda di attivazione del procedimento di VIA deve essere allegato un progetto con un grado di dettaglio pari ad un progetto definitivo, laddove il rilascio dell'autorizzazione sismica è subordinato dalla normativa di settore alla presentazione di un progetto che abbia un grado di dettaglio pari al progetto esecutivo. Pertanto l'articolo 17, comma 2, della L.R. n. 9/1999 non risulta violato in quanto lo stesso non impone di ricomprendere nell'ambito del provvedimento unico di VIA anche le autorizzazioni che richiedono la presentazione di un progetto esecutivo, quale è l'autorizzazione sismica"*.

A ciò si aggiunga che non è stato specificamente contestato l'ulteriore rilievo del primo giudice secondo cui *"la circostanza che il procedimento di autorizzazione sismica non sia stato concluso nell'ambito della conferenza dei servizi non può essere contestato, essendo, per quanto sopra precisato, irricevibile per tardività il ricorso introduttivo avente ad oggetto le decisioni assunte in seno alla conferenza dei servizi"*.

11. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l'appello deve essere respinto.

12. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo, secondo i criteri di cui all'art. 26, comma 1, c.p.a., e i parametri disciplinati dal regolamento n. 55 del 2014.

*(Omissis)*