

Realizzazione di un impianto per il recupero e lo smaltimento di rifiuti inerti mediante il recupero di una cava dismessa: illegittimo l'esito negativo della richiesta di proroga del provvedimento di VIA

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 27 gennaio 2025, n. 287 - Burzichelli, pres.; Caminiti, est. - Soambiente S.r.l. (avv.ti Anile e Arcifa) c. Assessorato Territorio e Ambiente (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Realizzazione di un impianto per il recupero e lo smaltimento di rifiuti inerti mediante il recupero di una cava dismessa - Compatibilità ambientale e AIA - Esito negativo della richiesta di proroga del provvedimento di VIA - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Provvedimenti impugnati.

Con ricorso notificato il 18 giugno 2024 e depositato in data 27 giugno 2024 unitamente all'istanza di fissazione udienza, la ricorrente impugnava:

- il Decreto del Dipartimento dell'Ambiente dell'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Sicilia (DDG 397 del 18 aprile 2024) attestante l'esito negativo della richiesta di proroga temporale del giudizio di compatibilità ambientale (v.i.a.) relativamente all'impianto per il recupero e smaltimento rifiuti non pericolosi nel Comune di Noto;
- di tutti gli atti e provvedimenti, allegati, presupposti, consequenziali e connessi ivi espressamente compresi il parere tecnico specialistico ambientale della C.T.S. n. 764/2023 del 29 dicembre 2023, allegato al DDG 397 del 18 aprile 2024.

Antefatto.

Nel ricorso, per quanto di interesse in questa sede, si rappresenta in punto di fatto quanto segue.

La Soambiente espone di essere titolare di un provvedimento di V.I.A./A.I.A. (D.D.G. n. 765/2012) per la realizzazione di una discarica per rifiuti inerti mediante il recupero di una cava dismessa in c/da Stallaini, in agro di Noto (SR).

In data 15 giugno 2017, la ricorrente presentava istanza di proroga del provvedimento di VIA non avendo potuto realizzare l'impianto per cause di forza maggiore; in particolare, veniva osservato che, successivamente al rilascio della predetta autorizzazione, si erano succedute svariate revoche che avevano determinato la perdita di efficacia dell'Autorizzazione per periodi considerevoli di tempo per un totale di 934 giorni.

In sostanza, la ricorrente eccepiva di non aver potuto godere dei 5 anni di validità della VIA per motivi indipendenti dalla propria volontà e chiedeva pertanto la proroga della validità della V.I.A. per un ulteriore periodo pari al tempo perduto (ovvero di almeno 934 giorni).

La Soambiente s.r.l. rappresentava che, dal momento della presentazione della citata istanza di proroga (15 giugno 2017), non sarebbe stato esitato alcun provvedimento, nonostante i tavoli tecnici (del 2 marzo 2018), conferenze di servizi (del 20 giugno 2018) ed i multipli solleciti della Proponente (dal 2028 fino al 2023) rimasti tutti inevasi.

In data 29 dicembre 2023, la C.T.S. si esprimeva sulla richiesta di proroga, emettendo parere negativo, comunicato alla proponente in data 16 gennaio 2024; veniva rilevato dalla ricorrente che la CTS avrebbe di fatto proceduto ad una rivalutazione *ex novo* del progetto.

Con nota prot. 31/U/2024 (assunta al protocollo dell'Assessorato al n. 5164 del 26 gennaio 2024), la Soambiente riscontrava tale parere, presentando una richiesta di sospensione dei termini del procedimento di 120 giorni, al fine di poter procedere all'adeguamento tecnico del progetto.

Con la nota prot. n. 33 del 28 febbraio 2024, parte ricorrente, reiterava la richiesta di concessione del termine al fine di aggiornare il progetto sulla scorta delle osservazioni formulate dalla C.T.S. (anche tale richiesta rimaneva inevasa).

Con DDG 397/2024 del 23 aprile 2024, l'ARTA comunicava il diniego della richiesta di proroga sulla base delle seguenti motivazioni: " *acquisito il parere C.T.S. n. 764/2023 del 29/12/2023, ... che si conclude nel modo che segue "VALUTATO che il raffronto tra l'attuale contesto nel quale si inseriscono le opere e il contesto originariamente posto alla base delle analisi effettuate in sede di Valutazione di Impatto Ambientale evidenzia che sono intervenuti possibili cambiamenti significativi tali da modificare il quadro di riferimento ambientale analizzato, con particolare riferimento a:* • *Condizioni idrogeologiche dell'area: escursione del livello della falda idrica, in un'area ad alta vulnerabilità idrogeologica;* • *Condizioni idrologiche ed idrauliche: gli studi idrologici ed idraulici allegati al progetto, sono riferiti ad un periodo compreso tra il 1960 ed il 2000, e quindi non tengono conto delle piogge dell'ultimo ventennio, La Commissione Tecnica Specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale, Tutto ciò VISTO, CONSIDERATO E VALUTATO ESPRIME GIUDIZIO NEGATIVO in merito alla Proroga efficacia provvedimento di V.I.A. di cui al D.D.G. n.765 del 21/12/2012, ex art. 26 co.6 (oggi art. 25 co.5) del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., relativa al "Progetto per la realizzazione*



di un impianto per il recupero e lo smaltimento di rifiuti non pericolosi in c/da Stallaini nel Comune di Noto”, *CONSIDERATO* per quanto sopra, che nella fattispecie di riferimento sono intervenuti dei cambiamenti sostanziali nell’attuale contesto ambientale di riferimento tali da impedire la concessione della chiesta proroga così come previsto dall’art. 25, co. 5, D. Lgs. 152/2006”.

3. Ricostruzione fascicolo di causa.

Avverso detto provvedimento, ritenendo illegittimo, la ricorrente proponeva ricorso per i seguenti motivi di diritto.

Con il primo motivo di ricorso (rubricato: *“violazione dell’art. 25 comma v del d.lgs 152/2006 sotto numerosi profili - violazione degli artt. 28 e 29 del d.lgs 152/2006 - violazione dei principi generali in materia di proroga degli atti amministrativi - difetto di istruttoria - travisamento di fatti - eccesso di potere per sviamento dell’interesse pubblico - irragionevolezza ed illogicità grave e manifesta”*) veniva dedotta l’illegittimità del provvedimento impugnato atteso che: - le motivazioni del diniego di proroga si baserebbero su *“presunte”* (quanto inesistenti), modifiche del contesto ambientale di riferimento intervenute successivamente alla presentazione della domanda di proroga; - non sarebbe intervenuto *“alcun cambiamento sostanziale nell’attuale contesto ambientale di riferimento tale da impedire la concessione della chiesta proroga”*; - la presenza di un accumulo idrico in sottosuolo a debole profondità non sarebbe un elemento nuovo rispetto alla situazione di fatto rappresentata in sede di VIA di cui al D.D.G.765 del 2012, in quanto tale circostanza ambientale era stata segnalata dalla ricorrente a pagina 11 della sintesi non tecnica del progetto esecutivo depositata sia in sede di progetto originario (che aveva ottenuto il parere favorevole in sede di VIA nel 2012) e sia - senza alcuna modifica - in sede di richiesta di proroga; - il provvedimento impugnato avrebbe fondato il diniego di proroga su elementi noti sin dall’adozione del provvedimento di VIA n. 166/2014 e si sarebbe tradotto in una sostanziale rinnovazione delle valutazioni effettuate nell’ambito di quest’ultimo, con l’obiettivo di rivalutare la composizione di interessi all’epoca effettuata in contraddittorio con gli Enti interessati; - la CTS ha ritenuto necessario *“aggiornare lo studio idrologico relativo al dimensionamento delle opere di drenaggio delle acque bianche, con i dati di pioggia delle stazioni pluviometriche aggiornati all’anno 2022”*, ovvero facendo riferimento ad un periodo successivo alla presentazione dell’istanza di proroga (2017) e senza nemmeno formulare tale richiesta alla Società in violazione dell’art. 25, comma 5 del D.Lgs. 152/2006; ciò smentirebbe secondo la Soambiente s.r.l. l’affermazione dell’amministrazione secondo cui *“è emersa la modificazione dello stato dei luoghi interessati dall’intervento”*; - non può essere disposto il diniego di proroga sulla base di un mancato aggiornamento del progetto rispetto a dati o piani territoriali o normative entrate in vigore successivamente alla presentazione dell’istanza di proroga ed anche alla data di conclusione di tale procedimento semplificato secondo i tempi codificati.

Con il secondo motivo di ricorso (rubricato: *“violazione degli artt. 10 e 10-bis, l. 241/1990 difetto di istruttoria - eccesso di potere per sviamento dell’interesse pubblico - irragionevolezza ed illogicità grave e manifesta”*) veniva dedotta l’illegittimità del provvedimento impugnato per violazione delle garanzie procedurali di cui agli artt. 10 e 10.bis della L. 241/1990. In particolare, veniva rilevato che, con nota prot. 31/U/2024, assunta al protocollo dell’Assessorato al n. 5164 del 26 gennaio 2024, dopo aver ricevuto la comunicazione del parere della CTS, la Soambiente vi ha dato immediato riscontro, presentando una richiesta di sospensione dei termini del procedimento di 120 giorni, dichiarandosi disponibile all’adeguamento del progetto alle norme *medio tempore* intervenute, precisando di avere già conferito incarico ad un professionista abilitato. Veniva rilevato che, con nota prot. n. 33 del 28 febbraio 2024, la ricorrente reiterava la richiesta di concessione del termine richiesto al fine di aggiornare il progetto sulla scorta delle osservazioni formulate dalla C.T.S.; tuttavia, l’Amministrazione regionale nulla avrebbe osservato al riguardo e, senza dar atto delle ragioni che avrebbero in ipotesi reso non accoglibile la richiesta di sospensione del procedimento, notificava il provvedimento di diniego impugnato senza alcun preavviso di rigetto.

Si costituiva in giudizio con atto di mera forma depositato in data 4 luglio 2024 l’Assessorato Territorio e Ambiente che depositava il parere della CTS n. 539/2024 del 6 settembre 2024 in cui viene affermato ai fini di interesse in questa sede quanto segue: *“A) l’asserito “mutamento del contesto ambientale di riferimento”, in relazione alle:- condizioni idrogeologiche dell’area: escursione del livello della falda idrica, in un’area ad alta vulnerabilità idrogeologica; - condizioni idrologiche ed idrauliche: gli studi idrologici ed idraulici allegati al progetto, sono riferiti ad un periodo compreso tra il 1960 ed il 2000, e quindi non tengono conto delle piogge dell’ultimo ventennio. B) che a seguito dell’adozione del parere n. 764/2023, la Soambiente non ha presentato per iscritto le proprie osservazioni, come previsto dagli artt. L. 241/1990 ma si è limitata a chiedere una sospensione di 120 giorni “necessari all’adeguamento tecnico - normativo del progetto agli standard vigenti, rassegnando di avere già conferito incarico all’uopo che si allega alla presente”, di fatto ammettendo la necessità evidenziata nell’impugnato parere; - “(...) il detto parere, nonché il conseguenziale decreto assessoriale, sfuggono ad ogni possibile sindacato (...) da parte di Codesta Autorità decidente (...)”*.

Con memoria del 18 ottobre 2024, la ricorrente ulteriormente ribadiva le proprie difese.

All’udienza del 21 novembre, il difensore di parte ricorrente richiamava a sostegno delle proprie ragioni il precedente del Consiglio di Stato n. 6428 del 2024; dopo la discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

4. Motivi della decisione.

Il Collegio osserva, in primo luogo, che appare fondato il motivo di ricorso con il quale si deduce l’illegittimità degli atti

impugnati per violazione del giusto procedimento, *rectius* per non aver concesso l'Amministrazione regionale il termine di sospensione di 120 giorni richiesto dalla ricorrente al fine di aggiornare il progetto sulla scorta delle osservazioni formulate dalla C.T.S..

Si osserva al riguardo che con nota prot. 31/U/2024, assunta al protocollo dell'Assessorato al n. 5164 del 26 gennaio 2024, la Soambiente, dopo aver ricevuto comunicazione del parere espresso dalla Commissione Tecnica di Salute (CTS), forniva immediato riscontro, avanzando una formale richiesta di sospensione dei termini del procedimento per un periodo di 120 giorni.

Nella suddetta istanza, la Soambiente dichiarava la propria disponibilità a conformare il progetto alle normative intervenute medio tempore, specificando di aver già conferito mandato a un professionista abilitato per tale adeguamento. La richiesta di proroga del 26 gennaio 2024, dunque, è stata formulata dalla ricorrente proprio al fine di tener conto dei rilievi espressi nel parere n. 764/2023 e di adeguare il progetto in armonia con i rilievi ivi indicati; tuttavia, l'Amministrazione non si è pronunciata espressamente su tale istanza.

È possibile rilevare altresì che, con nota prot. n. 33 del 28 febbraio 2024, parte ricorrente reiterava la domanda di concessione del termine previamente richiesto, al fine di aggiornare il progetto in conformità alle osservazioni espresse dalla CTS. Tuttavia, l'Amministrazione regionale non forniva alcun riscontro in merito, omettendo di esplicitare le ragioni che avrebbero potuto giustificare un eventuale diniego della richiesta di sospensione del procedimento e ciò in assenza di un preavviso di rigetto, notificava il provvedimento di diniego impugnato.

L'Amministrazione, quindi, non si è pronunciata sull'istanza della società, sebbene il provvedimento n. 397 in data 18 aprile 2024 sia stato adottato quando i centoventi giorni di proroga richiesti dalla società erano teoricamente decorsi.

Tuttavia, appare del tutto plausibile che la società, in difetto di una puntuale determinazione sulla sua richiesta, sia rimasta in attesa della decisione che l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare sul punto.

La questione indicata appare preliminare ed è chiaro che la disponibilità manifestata dalla ricorrente quanto all'adeguamento del progetto alle osservazioni formulate dalla Commissione Tecnica Specialistica determinerebbe, qualora sia concesso alla società il termine richiesto, il venir meno della vicenda contenziosa.

Ne consegue che la censura presenta natura sostanzialmente assorbente, in applicazione del noto principio enucleato dall'Adunanza Plenaria n. 5 del 2015, secondo cui *"(...) il giudice amministrativo, in base al principio dispositivo e di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, è obbligato ad esaminare tutti i motivi, salvo che l'assorbimento sia espressione consapevole del controllo esercitato dal giudice sull'esercizio della funzione pubblica, sia rigorosamente limitato ai soli casi disciplinati dalla legge ovvero sussista un rapporto di stretta e chiara continenza, pregiudizialità o implicazione logica tra la censura accolta e quella non esaminata, essenzialmente cioè nelle seguenti ipotesi: a) assorbimento per espressa previsione di legge; b) per pregiudizialità necessaria, cioè evidenti e ineludibili ragioni di ordine logico – pregiudiziale; c) ragioni di economia processuale"*.

Può essere, tuttavia, opportuno aggiungere quanto segue.

Nel parere della Commissione Tecnica Specialistica n. 764/2023 in data 29 dicembre 2023 si afferma che sarebbero intervenuti "possibili cambiamenti significativi tali da modificare il quadro di riferimento ambientale analizzato", con particolare riferimento ai seguenti aspetti: a) condizioni idrogeologiche dell'area: escursione del livello della falda idrica, in un'area ad alta vulnerabilità idrogeologica; b) condizioni idrologiche ed idrauliche: gli studi idrologici ed idraulici allegati al progetto, sono riferiti ad un periodo compreso tra il 1960 ed il 2000, e quindi non tengono conto delle piogge dell'ultimo ventennio.

Nella sentenza del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, III, n. 11075 in data 3 luglio 2023, è stato avviso condivisibilmente precisato, che, anche in applicazione del principio *negativa non sunt probanda*, l'onere della prova in ordine al mutamento del contesto ambientale incombe sull'Amministrazione, la quale non può, quindi, traslare sull'interessato il dovere di dimostrare l'insussistenza del mutamento. L'Amministrazione, pertanto, è tenuta ad individuare compiutamente tali aspetti, ad introdurli nel procedimento e a valutarli nel contraddittorio con la ricorrente.

La ricorrente ha, poi, rappresentato che la presenza di un accumulo idrico in sottosuolo a debole profondità non costituiva un elemento nuovo rispetto alla situazione di fatto su cui era intervenuto la favorevole valutazione di compatibilità ambientale con decreto n.765/2012, in quanto tale circostanza era stata segnalata a pagina 11 della sintesi non tecnica del progetto esecutivo depositata in occasione della presentazione del progetto originario (e ripetuta in sede di richiesta di proroga). Ne consegue che, alla luce di quanto è stato esposto, la circostanza, come eccepito dalla società, non sembra costituire un effettivo e concreto mutamento dello stato di fatto.

Per quanto attiene, poi, all'aggiornamento dello studio idrologico relativo al dimensionamento delle opere di drenaggio delle acque bianche con i dati di pioggia delle stazioni pluviometriche aggiornati all'anno 2022, occorre rilevare che: a) l'Amministrazione, nel fare riferimento all'aggiornamento all'anno 2022, ha inteso contemplare anche le annualità precedenti, sicché non può ritenersi che la richiesta si riferisca (solo) a un periodo di tempo successivo all'istanza di proroga, a differenza di quanto affermato dalla ricorrente; b) in ogni caso, in base al principio *tempus regit actum*, assume rilievo la situazione di fatto esistente nel momento in cui l'Amministrazione provvede, non la situazione esistente quando la richiesta del privato è stata formulata; c) ad ogni buon conto, in relazione a tale specifico profilo della vicenda, l'Amministrazione avrebbe dovuto fare applicazione analogica dell'art. 25, quinto comma, del decreto legislativo n.

152/200 e della generale disciplina di cui alla legge n. 241/1990, interloquendo nel corso del procedimento con la parte istante.

Alla luce di quanto sopra esposto, il ricorso è fondato e per l'effetto, si dispone l'annullamento del decreto n. 397 del 18 aprile 2024 del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Ambiente dell'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Sicilia.

Risulta, invece, inammissibile l'impugnazione del parere tecnico specialistico ambientale della C.T.S. n. 764/2023 del 29 dicembre 2023, in quanto tale atto presenta natura endoprocedimentale.

5. Spese del giudizio.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza della parte intimata, che deve ritenersi assolutamente prevalente, e, avuto riguardo al valore indeterminabile della controversia, vanno liquidate in favore della ricorrente e a carico dell'Amministrazione resistente nella misura di € 650,00, a titolo di rimborso di spese vive, pari all'importo sostenuto per il versamento del contributo unificato e in € 1.500,00 (euro millecinquecento,00) a titolo di compensi professionali, oltre accessori di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie secondo quanto indicato in motivazione e, per l'effetto, annulla il decreto n. 397 del 18 aprile 2024 del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Ambiente dell'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Sicilia; 2) dichiara inammissibile l'impugnazione del parere tecnico specialistico ambientale della C.T.S. n. 764/2023 del 29 dicembre 2023; 3) condanna l'Amministrazione regionale alla rifusione delle spese di giudizio che si liquidano in € 650,00 a titolo di rimborso spese vive e in € 1.500,00 (euro millecinquecento,00) a titolo di compensi professionali, oltre accessori di legge.

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

(Omissis)

