

Va assoggettato a VIA l'ampliamento di un impianto di deposito di rifiuti metallici trattati per impatto sul terreno agricolo circostante e per la presenza di case sparse nel raggio di tre chilometri

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. III 24 febbraio 2025, n. 444 - Cabrini, pres.; Giallombardo, est. - Bonafede Salvatore & Figli s.r.l. (avv.ti Casarrubia e Lunardo) c. Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Valutazione di impatto ambientale - Necessità - Progetto inerente all'ampliamento di un impianto di deposito del rifiuto metallico trattato - Impatto sul terreno agricolo circostante e presenza di case sparse nel raggio di tre chilometri.

(*Omissis*)

FATTO

1. La ricorrente società ha impugnato il D.D.G. n. 729/2024, che ha disposto di assoggettare a V.I.A. il progetto in epigrafe, nonché il parere della C.T.S. allo stesso presupposto. L'amministrazione intimata ha motivato la propria determinazione in ragione di numerose criticità rilevate nel progetto quali, in particolare, il suo impatto sul terreno agricolo circostante e la presenza di case sparse nel raggio di tre chilometri.

1.1. Parte ricorrente ha chiesto di annullare, previa sospensione cautelare, gli atti impugnati sulla scorta delle seguenti doglianze:

(i) violazione di legge (art. 19, c. 5 e 8, d.lgs. n. 152/2006) ed eccesso di potere per difetto di motivazione, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria in ordine allo studio di impatto ambientale, sostenendo, in estrema sintesi, che una maggiore attenzione di tale studio avrebbe consentito di superare ognuna delle criticità rilevate, e che - in ogni caso - dalla complessiva lettura degli atti impugnati emergerebbe una motivazione contraddittoria anche con specifico riguardo al menzionato impatto del progetto sul terreno agricolo;

(ii) la violazione dell'art. 19, c. 7, d.lgs. n. 152/2006, in quanto l'intimata amministrazione non avrebbe indicato perché avrebbe ritenuto insuperabili le criticità rilevate.

2. In vista dell'udienza camerale della discussione dell'istanza cautelare, l'amministrazione regionale ha chiesto il rigetto del ricorso; parte ricorrente ha invece insistito per il suo accoglimento.

3. All'esito dell'udienza camerale dell'11 ottobre 2024, preso atto della rinuncia dell'istanza cautelare di parte ricorrente, è stata fissata l'udienza di discussione del ricorso.

4. In prossimità di tale udienza, l'amministrazione regionale ha depositato (20 dicembre 2024) un parere tecnico-legale della C.T.S. che ha eccepito: (i) che il ricorso avrebbe dovuto essere deciso dalla Sezione staccata di Catania; (ii) la genericità dello stesso, in quanto ha rinviato a scritti esterni.

A tale atto ha successivamente replicato la ricorrente società.

5. All'udienza pubblica indicata in epigrafe la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente ricorso verte sul provvedimento con il quale l'amministrazione regionale ha disposto l'assoggettabilità a V.I.A. del progetto di ampliamento dell'impianto di parte ricorrente.

2. Vanno preliminarmente rigettate le - irruziali - eccezioni contenute nel menzionato "parere" della C.T.S.

Premesso che dette eccezioni avrebbero dovuto essere formulate in uno scritto difensivo del procuratore di parte resistente, va dichiarata tardiva l'eccezione di "incompetenza" in favore della Sezione staccata di Catania, avuto presente che il ricorso è stato notificato il 14 settembre 2024 e il deposito del documento in questione risale al 20 dicembre 2024 (cfr. artt. 47, c. 1, e 46, c. 1, c.p.a.), e infondata l'eccezione di genericità del ricorso, posto che la ricorrente ha sufficientemente specificato i motivi di dogianza (cfr. art. 40, c. 1, lett. d, c.p.a.), pur rinviando talora a documenti esterni, comunque riportati per stralcio e con indicazione del relativo numero di pagina.

3. Ciò posto, il ricorso è infondato e va pertanto rigettato, sulla scorta delle seguenti considerazioni.

3.1. Preliminary, va sinteticamente ricostruito l'istituto dello *screening*, anche alla luce di quanto chiarito da condivisibile giurisprudenza.

Secondo la direttiva n. 2011/92/UE, lo *screening* può essere realizzato o mediante un'analisi caso per caso, oppure lasciando agli Stati membri la possibilità di fissare delle soglie dimensionali rispetto alle quali procedere o meno alla verifica di assoggettabilità.

L'anzidetta direttiva "è molto chiara nello specificare che, anche qualora si decidesse di fare riferimento ad un indicatore dimensionale, data la rilevanza che riveste lo screening (perché in base al suo esito si decide se procedere o meno ad effettuare la V.I.A.), occorrerebbe fare riferimento comunque anche a specifici criteri di selezione. Pertanto non è possibile escludere un progetto solo facendo riferimento alle sue dimensioni: occorre avere una visione d'insieme. Indicazione questa di innegabile rilevanza ai fini dello scrutinio della legittimità della decisione in termini di assoggettamento. I criteri in questione sono stati recepiti a livello nazionale nell'Allegato V, Parte II, del Codice ambientale. Essi sono molteplici, e spaziano dalle intrinseche caratteristiche del progetto (dimensioni, cumulo con altri progetti, produzione di rifiuti, utilizzazione delle risorse naturali, produzione di inquinamento e disturbi acustici, rischio di incidenti concernenti le tecnologie o sostanze utilizzate); alla sua localizzazione (capacità di assorbimento ambientale delle aree geografiche in cui verrà situato l'impianto, effetti su riserve e parchi naturali, zone costiere e montuose, zone a forte densità demografica); alle caratteristiche dell'impatto potenziale (portata dell'impatto, probabilità di accadimento dell'impatto, durata, frequenza e reversibilità dell'impatto). La ratio è evidentemente quella di garantire per quanto possibile il più elevato livello di tutela ambientale, senza tuttavia onerare inutilmente il cittadino richiedente" (Cons. St., sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

Oggetto dello screening, è l'impatto, ovvero la "alterazione" dell'ambiente *lato sensu* inteso.

Esso "svolge una funzione preliminare per così dire di "carotaggio", nel senso che "sonda" la progettualità e solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini di incidenza negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura; diversamente, consente di pretermetterla, con conseguente intuitibile risparmio, sia in termini di costi effettivi, che di tempi di attuazione. Lo screening, dunque, data la sua complessità e l'autonomia riconosciutagli dallo stesso Codice ambientale che all'art. 20 (e, più di recente, all'art. art. 9, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104) ne disciplina lo svolgimento, è esso stesso una procedura di valutazione di impatto ambientale, meno complessa della V.I.A., la cui previsione risponde a motivazioni comprensibilmente diverse. Per questo motivo è spesso definito in maniera impropria come un subprocedimento della V.I.A., pur non essendo necessariamente tale. Esso è qualificato altresì come preliminare alla V.I.A., dizione questa da intendere solo in senso cronologico, stante che è realizzato preventivamente, ma solo con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva in via eventuale, in base cioè proprio all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità. Le categorie di progetti, quindi, che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono con quelle rispetto alle quali la V.I.A. è solo eventuale, ovvero, in estrema sintesi: 1) progetti elencati nell'Allegato II al Codice che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni (screening di competenza statale); 2) modifiche dei progetti elencati nell'Allegato II suscettibili di produrre effetti negativi e significativi per l'ambiente (screening di competenza statale); 3) progetti elencati nell'Allegato IV (screening di competenza regionale)" (Cons. St., sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

Sintetizzando, lo screening è una procedura di valutazione ambientale, che viene realizzata preventivamente con riguardo a determinate categorie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva solo in via eventuale, in base cioè all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità (Cons. Stato, sez. IV, n. 3168 del 2023; Cons. Stato, sez. V, n. 3596 del 2021).

Il provvedimento conclusivo della fase di screening è impugnabile (Cons. Stato, sez. IV, n. 9078 del 2022; sez. II, n. 322 del 2021; sez. IV, n. 5984 del 2019; sez. IV, n. 5092 del 2014), seppure nei limiti dell'amplissima discrezionalità che lo connota.

Discrezionalità "che non si esaurisce in una mera valutazione tecnica, come tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità ed incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria (come nei casi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione: cfr., Cons. St., sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783 e sez. VI, 11 febbraio 2004, n. 458; T.A.R. Lombardia, sez. III, 8 marzo 2013, n. 627) o quando l'atto sia privo di idonea motivazione, dato che il modello procedimentale vigente nel nostro ordinamento impone all'autorità precedente di esplicitare le ragioni sulla base delle quali è stata effettuata la comparazione tra i benefici dell'opera da un lato e, dall'altro, i potenziali impatti pregiudizievoli per l'ambiente, con riferimento ai contributi istruttori acquisiti nel corso del procedimento (v. T.A.R. Marche, 9 gennaio 2014 n. 31). Discrezionalità, rileva ancora il Collegio, ancor più rilevante con riferimento alla fase di screening, connotata da una sostanziale sommarietà, e, conseguentemente, doverosamente ispirata a più rigorose esigenze di cautela: in pratica, la soglia di negatività ed incisività dell'impatto può paradossalmente essere ritenuta travalicabile con margini più ampi in sede di delibrazione preliminare, proprio perché di per sé non preclusiva degli esiti della successiva V.I.A." (Cons. St., sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

Il rapporto tra la verifica di assoggettabilità a V.I.A. e la V.I.A. può, dunque, inquadrarsi come "configurabile graficamente in termini di cerchi concentrici caratterizzati da un nucleo comune rappresentato dalla valutazione della progettualità proposta in termini di negativa incidenza sull'ambiente, nel primo caso in via sommaria e, appunto, preliminare, nel

secondo in via definitiva, con conseguente formalizzazione del provvedimento di avallo o meno della stessa. La "verifica di assoggettabilità", come positivamente normata, anticipa sostanzialmente la valutazione di impatto, delibandone l'opportunità, sulla base della ritenuta sussistenza prima facie dei relativi presupposti, "con la conseguenza che l'attività economica, libera sulla base della nostra Costituzione, non possa che svolgersi nel pieno rispetto delle normative di tutela ambientale" (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 18 febbraio 2013, n. 158; T.A.R. Sardegna, sez. II, 30 marzo 2010 n. 412; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 9 aprile 2013, n. 233)" (Cons. St., sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

Da ciò consegue che, se da un lato non può imporsi meccanicisticamente la V.I.A. ognqualvolta insorga un dubbio sulla probabilità di danno all'ambiente, dall'altro non può obliterarsi il fatto che l'assoggettamento a V.I.A. segue una logica di tutela dell'ambiente, non certo di punizione. Di talché risulta necessario orientarsi verso la V.I.A. ognqualvolta "si ritenga necessario un approfondimento progettuale ben più pregnante della mera integrazione e chiarimento richiedibile in fase di screening. Disquisire circa la necessità di esplicitare il grado di verificabilità del documento ambientale in termini possibilistici, piuttosto che probabilistici, equivale ad introdurre limitazioni alla discrezionalità amministrativa non desumibili dalla norma: è chiaro, infatti, che deve trattarsi di un giudizio di prognosi, intrinseco alla sua effettuazione preventiva; ma lo è altrettanto che laddove per fattori obiettivamente esternati se ne ipotizzi la lesività, appare corretto cautelarsi - rectius, più propriamente, cautelare la collettività e quindi, in senso più ampio, l'ambiente - non impedendo la realizzazione dell'intervento, ma semplicemente imponendo l'approfondimento dei suoi esiti finali. Ove, infatti, si aderisse alla tesi opposta, ovvero si pretendesse nella fase di screening lo stesso approfondimento di potenziale lesività ambientale che connota la V.I.A. vera e propria, non se ne comprenderebbe la reiterazione in tale fase successiva, ridotta sostanzialmente ad un inutile duplicato di quanto già preliminarmente accertato. La sottoposizione a V.I.A., dunque, ben può conseguire ad una scelta di cautela, seppur adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all'Allegato V al Codice ambientale, stante che ciò implica solo il rinvio ad un più approfondito scrutinio della progettualità proposta, che dalle ragioni dello stesso non risulta comunque in alcun modo condizionata" (Cons. St., sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379).

3.2. Sulla base di tali coordinate ermeneutiche può dirsi dell'infondatezza di entrambi i motivi di ricorso.

3.2.1. Quanto al primo motivo, occorre anzitutto dare atto del carattere plurimotivato del provvedimento impugnato, icasticamente rappresentato dal tentativo di parte ricorrente di contestare ognuna delle numerose criticità rilevate in sede di "screening".

Com'è noto, in caso di provvedimenti plurimotivati, è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale, dal momento che nel caso di un atto fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (cfr., *ex plurimis*, Cons. St., Sez. V, 3 marzo 2022 n. 1529; Cons. St., Sez. VI, 17 febbraio 2022, n. 1200; Cons. St., Sez. V, 8 febbraio 2022, n. 899; Cons. St., Sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 436; Cons. St., Sez. V, 11 gennaio 2022, n. 200).

Tanto premesso, sono dirimenti le considerazioni svolte nel parere della C.T.S. n. 280/2024, che costituisce parte integrante del provvedimento impugnato (cfr. art. 2 del suddetto provvedimento) in ordine agli impatti sul suolo agricolo e alla presenza di case sparse nel raggio di tre chilometri.

3.2.1.1. In merito agli impatti sul suolo agricolo, si osserva che il parere della C.T.S. (p. 35) ha affermato che:

- il progetto di ampliamento prevede l'estensione sulle particelle catastali n. 29-30-31-32-33-192 di cui al foglio di mappa 38 afferenti ad un terreno agricolo, "che la ditta prevede di destinare a deposito della MPS ottenute all'EoW e/o al deposito del rifiuto metallico trattato";
- la ricorrente intende revisionare la capacità e la potenzialità dell'impianto, nonché ottenere l'autorizzazione per inserire in una seconda fase una linea impiantistica di separazione dei metalli;
- l'aumento della capacità è di oltre il 60% (da 113.000 a 183.000 ton/anno);
- il progetto reca un impatto ambientale su un territorio connotato da un peculiare paesaggio agrario di colture produttive specializzate, che verrebbe occupato in parte dall'ampliamento, con consumo di suolo agricolo e conseguenze sulle componenti del paesaggio percettivo, storico ed agrario del territorio.

Tali considerazioni - che, nell'ottica prudenziale sopra compendiata, ben possono da sole giustificare la sottoposizione a V.I.A. di un simile progetto - non sono scalrite dalle censure di parte ricorrente.

Quest'ultima, infatti, ha richiamato quanto affermato a p. 29 del parere della C.T.S. in ordine al fatto che l'intervento non comprometterebbe la vocazione dell'area, senza tuttavia precisare che tale affermazione non costituisce una valutazione dell'amministrazione, ma la mera trasposizione letterale di quanto dichiarato dal proponente (cfr. pp. 28 ss. del parere della C.T.S.; cfr. altresì p. 114 dello studio ambientale preliminare, prodotto come all. 3 da parte ricorrente), che - appunto - è stata successivamente vagliata in senso negativo.

3.2.1.2. Quanto alla presenza di case sparse nel raggio di tre chilometri, si legge nel parere della C.T.S. (p. 36) che "*il Piano Regionale per la gestione dei rifiuti speciali in Sicilia, adottato con O.C.D. n. 1260 del 30 Sett. 2004 (PRGRS), indica come criterio penalizzante la presenza di case sparse nel raggio di 3 km, e in tal caso dovrà essere effettuata una specifica verifica degli impatti aggiuntiva, che preveda la messa in opera di eventuali misure di mitigazione specifiche. Mentre il criterio è escludente per la presenza di centri abitati a meno di 3 km, indipendentemente dalla presenza di*

eventuali opere di mitigazione previste in progetto quando non si tratta di aree a destinazione produttiva".

Ora, sebbene il richiamo al P.R.G.R.S. del 2004 sia erroneo (tanto che lo stesso parere della C.T.S. prodotto agli atti di causa il 20 dicembre 2024, ha richiamato l'aggiornamento del 2017; cfr. p. 8 del suddetto documento), resta il fatto che il criterio in questione è tuttora vigente.

Così com'è indubbia la presenza di case sparse nel visto raggio di tre chilometri.

Tale circostanza trova conferma:

- a p. 12 del parere della C.T.S., in cui si afferma che l'impianto dista meno di 1,5 km dalle prime case sparse;
- a p. 64 dello studio ambientale preliminare di parte ricorrente, in cui si dà atto che le case sparse si trovano a circa 30 metri dal perimetro dell'impianto.

Il tutto senza considerare che il suddetto studio, a p. 12, ha dato atto che l'impianto si trova a circa 3 chilometri dal centro abitato di Brucoli.

Di talché, considerato che - come evidenziato nel parere della C.T.S. - l'aumento della capacità dell'impianto sarebbe pari a oltre il 60%, non appare manifestamente irragionevole sottoporre a V.I.A. un simile progetto, che ben potrebbe incidere su abitazioni prossime all'impianto in questione.

3.2.2. L'infondatezza del secondo motivo di ricorso è dimostrata dal fatto (invero evidenziato dalla difesa erariale) che l'art. 19, c. 7, d.lgs. n. 152/2006, trova applicazione nel caso in cui l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di V.I.A.; dunque in un caso affatto differente da quello per cui è causa, in cui l'amministrazione ha invece ritenuto di assoggettare il progetto a V.I.A. in ragione delle non poche criticità dello stesso e- si rileva - coerentemente con la vista natura preventiva della procedura di *screening*.

4. Stante quanto precede, il ricorso è infondato e va rigettato.

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

(Omissis)