

Protezione dell'ambiente e autorizzazioni in materia ambientale: differenza tra VIE e AIA

Cons. Stato, Sez. IV 28 gennaio 2025, n. 646 - Lopilato, pres. f.f.; Santise, est. - Winderg San Potito S.r.l. (avv.ti Viola, Sticchi Damiani, Tonoletti) c. Comune di Ascoli Satriano (Fg) (avv. Meale) ed a.

Ambiente - Protezione dell'ambiente e autorizzazioni in materia ambientale - Differenze tra VIA ed AIA

In tema di protezione dell'ambiente e autorizzazioni in materia ambientale, la valutazione di impatto ambientale si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero. La sua funzione è preordinata alla salvaguardia dell'habitat nel quale l'uomo vive, che assurge a valore primario ed assoluto, in quanto espressivo della personalità umana attribuendo ad ogni singolo un autentico diritto fondamentale, di derivazione comunitaria; la VIA si differenzia dall'AIA, che incide sugli aspetti gestionali dell'impianto e sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco; il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possono avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente (o meglio impone) l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi; la valutazione di impatto ambientale rappresenta un atto autonomamente impugnabile, sia nell'ipotesi in cui essa si concluda con esito negativo, sia che la medesima abbia un epilogo positivo; nel primo caso, invero, la natura immediatamente lesiva è più agevolmente percepibile, determinandosi un palese arresto procedimentale, sicché non potrebbe non riconoscersi al soggetto interessato alla positiva conclusione del procedimento un interesse autonomo e immediato all'impugnazione del giudizio negativo; nel secondo caso (esito positivo del procedimento) va, invece, valutata l'esistenza, in capo a terzi soggetti, di un interesse (contrario) al giudizio favorevolmente espresso dalla pubblica amministrazione; in sostanza, gli atti conclusivi delle procedure di valutazione di impatto ambientale, pur inserendosi all'interno di un più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione dei valori ambientali, siano essi associazioni di tutela ambientale ovvero cittadini residenti in loco; di tale esegesi vi è un chiaro riflesso nella disposizione recata dall'art. 29, comma 1, del c.d. codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), secondo cui i provvedimenti di autorizzazione di un progetto adottati senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA, ove prescritte, sono annullabili per violazione di legge.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il T.a.r. per la Puglia (Sezione Seconda), con sentenza n. 621 del 2024, ha accolto il ricorso presentato dal Comune di Ascoli Satriano contro l'autorizzazione unica per la realizzazione di un parco eolico, che era stata rilasciata all'odierna appellante dalla Regione Puglia (determina dirigenziale n. 108 del 23 maggio 2023) a seguito di VIA statale favorevole espressa con delibera del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2022, in risoluzione del contrasto insorto in sede di procedimento unico ambientale (PUA) tra l'allora Ministero della Transizione Ecologica (d'ora in poi, solo "Ministero dell'Ambiente" o MASE) e il Ministero della Cultura (MICU).

La Winderg San Potito S.r.l. ha, quindi, impugnato la predetta sentenza, deducendo i seguenti motivi di appello:

I. Sull'eccezione di tardività dell'impugnazione della delibera del Consiglio dei Ministri.

Error in procedendo. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29 cpa; degli articoli 25 e 27 del Codice dell'Ambiente.

II. Sull'inammissibilità del ricorso del Comune per omessa impugnazione degli effetti del silenzio-assenso formatasi sull'autorizzazione unica. Error in procedendo. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 del DL 50/2022 e dell'art. 20 della L. 241/90;

III. Sull'eccezione dell'inammissibilità del ricorso introduttivo per omessa notifica al Ministero dell'Ambiente e al Ministero della Cultura. Error in procedendo. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 della L. 400/1988 e dell'art. 41 cpa.;

IV. Assenza di motivi di impugnazione rivolti direttamente contro la delibera governativa. Error in procedendo;

V. Tardiva impugnazione della determina conclusiva della conferenza dei servizi. Error in procedendo. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 14 ter e 14 quater della L. 241/90;

VI. Omessa notifica del ricorso del Comune di Ascoli Satriano alla Provincia di Foggia;



NEL MERITO

VII. Sull'istruttoria effettuata nel procedimento regionale di autorizzazione unica e sulle conseguenze del silenzio significativo della Provincia di Foggia in conferenza di servizi. Error in iudicando. Omessa pronuncia. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004, dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003; dell'art. 7 del DL 50/2022; dell'art. 14 ter della L. 241/1990;

VIII. Sulla completezza delle valutazioni paesaggistiche effettuate nel corso del procedimento di VIA-PUA e sulla motivazione della delibera governativa. Error in iudicando. Ultrapetizione. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004, degli articoli 25 e 27 del Codice dell'Ambiente e dell'art. 5 della L. 400/1988;

IX. Sui motivi di impugnazioni mossi dalla Società contro gli atti della Regione Puglia.

Error in iudicando. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 del DL 50/2022, dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003;

X. Sui motivi di impugnazioni mossi dalla Società contro gli atti della Regione Puglia. Error in iudicando.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Difesa, l'Autorità di Bacino dell'Appennino Meridionale, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero della Cultura, l'Agenzia del Demanio, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, il Ministero dell'Interno, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comune di Ascoli Satriano (Fg) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze si sono costituiti regolarmente in giudizio, contestando l'avverso ricorso e chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza del 28 novembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Tanto premesso in punto di fatto, con un primo motivo di appello, l'appellante ha evidenziato che la sentenza è errata e merita di essere riformata nella parte in cui il T.a.r. non ha adeguatamente valutato l'eccezione formulata dalla società appellante di irricevibilità o comunque inammissibilità del ricorso introduttivo a causa della mancata (tempestiva) impugnazione della delibera del Consiglio dei Ministri emessa, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 50/2022, che, sostituendo ad ogni effetto la VIA, non può essere considerata come un atto endoprocedimentale privo di autonomia lesività, rappresentando invece il provvedimento finale a rilevanza esterna, che definisce discrezionalmente tutti gli aspetti di impatto ambientale di un progetto e che quindi avrebbe dovuto essere impugnata autonomamente entro i termini decadenziali.

Ritiene il Collegio che l'eccezione sia fondata.

Come già chiarito da questa Sezione, con orientamento consolidato dal quale non vi è motivo di discostarsi (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, n. 7978 del 14 settembre 2022), in termini generali, occorre infatti rilevare che la VIA (così come la VINCA), chiude un procedimento autonomo caratterizzato da un alto tasso di discrezionalità non solo tecnica, ma politica (secondo la costante giurisprudenza europea e nazionale: cfr. Corte giustizia UE, sez. VI, 28 febbraio 2018, C-117/17; sez. I, 26 luglio 2017, C-196/16; Cons. Stato, sez. IV, n. 3527 del 2021; sez. V, n. 1640 del 2012).

Stante l'autonomia procedimentale e la immediata lesività della VIA, il termine per impugnare la decisione favorevole decorre dalla pubblicazione per estratto del provvedimento ex art. 27 d.lgs. n. 152 del 2006 nel testo *ratione temporis* vigente (tanto a partire da Cons. Stato sez. VI, n. 316 del 2004; successivamente: sez. IV, n. 190 del 2018; n. 4327 del 2017; n. 36 del 2014; n. 361 del 2013; v. da ultimo sez. IV, n. 6406 del 2022; 6013 del 2022; 5870 del 2022).

Secondo tali pronunce, infatti:

a) in tema di protezione dell'ambiente e autorizzazioni in materia ambientale, la valutazione di impatto ambientale si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero. La sua funzione è preordinata alla salvaguardia dell'habitat nel quale l'uomo vive, che assurge a valore primario ed assoluto, in quanto espressivo della personalità umana attribuendo ad ogni singolo un autentico diritto fondamentale, di derivazione comunitaria;

b) la VIA si differenzia dall'AIA, che incide sugli aspetti gestionali dell'impianto e sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco;

c) il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possono avere quindi un'autonomia efficacia lesiva, che consente (o meglio impone) l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000; 26 gennaio 2015, n. 313; 17 ottobre 2012, n. 5299);

d) la valutazione di impatto ambientale rappresenta un atto autonomamente impugnabile, sia nell'ipotesi in cui essa si concluda con esito negativo, sia che la medesima abbia un epilogo positivo; nel primo caso, invero, la natura immediatamente lesiva è più agevolmente percepibile, determinandosi un palese arresto procedimentale, sicché non potrebbe non riconoscersi al soggetto interessato alla positiva conclusione del procedimento un interesse autonomo e immediato all'impugnazione del giudizio negativo; nel secondo caso (esito positivo del procedimento) va, invece, valutata l'esistenza, in capo a terzi soggetti, di un interesse (contrario) al giudizio favorevolmente espresso dalla pubblica amministrazione; in sostanza, gli atti conclusivi delle procedure di valutazione di impatto ambientale, pur inserendosi

all'interno di un più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione dei valori ambientali, siano essi associazioni di tutela ambientale ovvero cittadini residenti in loco;

e) di tale esegesi vi è un chiaro riflesso nella disposizione recata dall'art. 29, comma 1, del c.d. codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), secondo cui i provvedimenti di autorizzazione di un progetto adottati senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA, ove prescritte, sono annullabili per violazione di legge.

Ne consegue che il Comune avrebbe dovuto impugnare tempestivamente il provvedimento di V.i.a., non rilevando la circostanza, dedotta dal Comune di Ascoli Satriano, che assume di non aver partecipato al procedimento avviato il 3.4.2020 dalla Winderg San Martino dinanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma solo a quello autorizzatorio dinanzi alla Regione Puglia avviato dalla Winderg San Martino l'8.5.2020. La circostanza di non aver partecipato al procedimento innanzi alla Presidenza del Consiglio dei ministri si riflette solo sulla decorrenza del termine per impugnare il relativo provvedimento, ma non sul carattere di lesività dello stesso che è indiscutibilmente riconducibile all'emanazione del provvedimento di V.i.a.

4. Né rileva la circostanza, dedotta dall'appellante, secondo cui il parere di V.i.a. sarebbe stato superato dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, in quanto il parere di Via è stato reso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi 5, comma 2, lett. c bis) della l. n. 400 del 1988, che prevede un potere della Presidenza, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, di risolvere questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti. Si tratta di un potere di composizione dei conflitti ("armonizzazione") nell'ambito del Governo, che consente attraverso una deliberazione collegiale del Consiglio dei Ministri, organo competente a determinare i principi essenziali dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo, sollecitata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di esprimere in maniera unitaria quella che è la sintesi degli interessi coinvolti nella vicenda devoluta all'esame del Consesso di vertice del Potere Esecutivo dello Stato

Il Consiglio dei Ministri è, infatti, competente a fissare l'indirizzo politico-governativo ed è, pertanto, anche competente a valutare quale, fra due o più posizioni in contrasto, garantisca meglio gli interessi pubblici coinvolti e le priorità della politica governativa, dovendo dunque prevalere.

In sostanza, mediante l'adozione dell'atto di alta amministrazione contemplato dalla norma in esame, il Consiglio dei Ministri può apprezzare unitariamente quelli che sono gli interessi coinvolti nella vicenda e operarne, se del caso, una sintesi, individuando, altrimenti, ove questo tentativo fallisca, quello o quelli prevalenti.

Questo Consiglio di Stato ha già evidenziato che "nell'ambito di un ordinamento amministrativo che, sul versante organizzativo, in ragione della complessità del sistema normativo e dei molteplici, e talvolta antitetici, interessi chiamati a dover essere gestiti, si connota per essere, sempre più, come è stato icasticamente affermato, una "costellazione multilivello e policentrica di apparati", risulta oltremodo necessario un momento di delibazione finale e definitiva, ove si decida qual è l'interesse che debba prevalere, da perseguire non soltanto a vantaggio dello Stato, ma nel "preminente interesse nazionale" (arg. ex art. 118 Cost., che alloca la funzione amministrativa richiamando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, e, con riferimento alla normativa vigente *ratione temporis*, ex art. art. 14-quater Legge del 7 agosto 1990, n. 241, che puntualizza che "Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata"; adesso, si cfr. l'art. 14-quinquies e, in particolare, il sesto comma). 16.4. Si individua, insomma, "nel vertice dell'apparato amministrativo (nazionale) la figura chiamata a comporre il dissenso" attribuendo ad esso "una ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, resa possibile dalla collocazione istituzionale dell'organo decidente, il cui orizzonte è tale da poter considerare, in un'ottica di sintesi, tutte le diverse posizioni di interesse (quelle ambientali, paesaggistiche, energetiche, urbanistiche, industriali, ecc.). La disposizione, in altri termini, esprime una tipica regola di sussidiarietà verticale, realizzando un'allocazione del meccanismo di coordinamento che coniuga il profilo dell'attività con quello dell'organizzazione" (Cons. Stato Sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, che peraltro ha citato, quale spunto argomentativo della tesi accolta, anche la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 10936 del 2017, che ha deciso, in primo grado, un contenzioso relativo alla presente vicenda)" (Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3112)".

Ne consegue che tale procedimento è del tutto autonomo dalla conferenza di servizi e non può di certo ritenersi in essa assorbito, ma solo da questa presupposto. Va, peraltro, solo precisato che il potere di cui si discorre è differente e non assimilabile a quello previsto dall'art. 14 quinquies, comma 4, legge 241 del 1990, che prevede un potere della Presidenza del Consiglio di decidere le opposizioni delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini. Quest'ultimo potere, infatti, si colloca a valle della determinazione di conclusione della conferenza di servizi e non a monte, come nel caso di specie.

Ne deriva che la delibera emessa ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c bis) della l. n. 400 del 1988 deve essere impugnata tempestivamente, rappresentando una modalità di risoluzione dei conflitti tra autorità amministrative, diversa e autonoma dalla conferenza di servizi alla quale non può applicarsi la relativa normativa.

5. Quanto alla decorrenza del termine per l'impugnazione: i) per giurisprudenza costante (sia antecedente che successiva all'entrata in vigore del c.p.a. [art. 41, comma 2] v. sez. V, n. 1156 del 2009, sez. IV, n. 5870 del 2022 cit.) la piena conoscenza - antecedente (alla) o sostitutiva (della) mancata pubblicazione - fa comunque decorrere il termine perentorio

di impugnazione sancito dall'art. 29 c.p.a.; in particolare, la piena conoscenza coincide con la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidenti la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso; ii) la prova della piena conoscenza può essere assolta mediante il ricorso a presunzioni semplici (cfr. da ultimo Cons. Stato sez. IV, n. 6086 del 2022; n. 3825 del 2016) basate anche sul lungo decorso del tempo trascorso fra il rilascio del titolo autorizzatorio e l'impugnativa giurisdizionale (cfr., da ultimo, Cons. Stato sez. IV, n. 1761 del 2022; cfr. ex plurimis Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2016, n. 1135); d'altro canto, laddove si volesse ancorare la decorrenza del termine impugnatorio a una diversa, successiva data, si finirebbe per aggirare la regola legislativamente fissata della decadenza del termine di impugnazione a danno del principio della certezza e stabilizzazione delle situazioni giuridiche come conformate dall'azione della p.a. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 8149 del 2020; n. 2292 del 2020; n. 962 del 2020; sez. IV, n.1459 del 2016, già citata; sez. IV, n. 3825 del 2016);

Nel caso di specie, è emerso pacificamente che il Comune ha ricevuto la nota del 7 ottobre 2022 con cui il Ministero dell'Ambiente ha comunicato a tutti gli enti interessati l'intervenuta decisione del Consiglio dei Ministri.

Ne consegue che il Comune pur avendo ricevuto notizia del parere di V.i.a. favorevole non ha provveduto a impugnarlo entro i sessanta giorni previsti dall'art. 29 c.p.a.

Il ricorso di primo grado è, quindi, irricevibile.

6.L'accoglimento del primo motivo di appello assume carattere assorbente, in quanto preliminare allo scrutinio degli altri motivi di appello, e conduce, dunque, alla riforma della sentenza di primo, con conseguente declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado.

7.Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della gravata sentenza, dichiara irricevibile il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

(Omissis)