

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

3/4-2016

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

"speciale regime di tutela e di gestione". Provvedimenti dunque ben distinti, inseriti in procedimenti distinti, con distinte discrezionalità.

MARCELLO ADRIANO MAZZOLA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V – 6 luglio 2016, n. 3000 – *Pres.* Maruotti, *Est.* Saltelli – Provincia di Barletta, Andria e Trani (avv. Notarnicola) c. B. srl (avv.ti Pasqualone e Di Trani); Regione Puglia (n.c.), Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Puglia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Puglia – Dipartimento Provinciale Bat, Azienda Sanitaria Locale Barletta Andria Trani; Comune di Canosa di Puglia (avv. Didonna); Comune di Minervino Murge (avv. Cocola); Autorità di Bacino della Puglia (Avv. Stato) ed altri.

Autorizzazione integrata ambientale – Diniego – Mancato riferimento alla VIA – Irrilevanza – Menzione della valutazione degli aspetti propri della VIA – Legittimità.

È legittimo il diniego al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale qualora dallo stesso risulti che l'Amministrazione ha preso in considerazione tutti gli elementi propri della valutazione di impatto ambientale, a nulla importando la circostanza che non ci siano riferimenti espliciti a quest'ultima all'interno del provvedimento di rigetto.

Coordinamento tra procedimento di VIA e procedimento di AIA.

La legge della Regione Puglia, n.17 del 14 giugno 2007, prevede, all'art. 7, comma 2, che, per le opere e gli interventi sottoposti a VIA e, al tempo stesso, ad AIA ex D.Lgs. n. 59/2005, il proponente può chiedere che la procedura di VIA sia integrata nel procedimento volto all'ottenimento dell'AIA.

L'autorizzazione integrata ambientale è il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di una parte di esso secondo i principi di *integrated pollution prevention and control* (IPPC) dettati dall'Unione europea a partire dalla direttiva 96/61/CE e recepiti

dall'Italia inizialmente con il D.Lgs. n. 59/2005 e poi con il Testo Unico Ambientale.

La valutazione di impatto ambientale è invece il procedimento amministrativo mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un determinato progetto. In origine, l'impatto ambientale di un'opera o di un impianto era misurato esclusivamente attraverso la procedura di VIA. Alla decisione sulla VIA si collegavano poi le singole autorizzazioni necessarie per la realizzazione dell'opera o il funzionamento dell'impianto. Con l'avvento dell'AIA, tali autorizzazioni sono state raggruppate in un unico giudizio; ciò al fine di evitare inutili duplicazioni procedurali contrastanti con i principi di efficienza, economicità e semplificazione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

La stessa direttiva 97/11/CE ha attribuito agli Stati membri la facoltà di *“prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della presente direttiva e quelli della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e il controllo integrati dell'inquinamento”*¹. E difatti, il legislatore italiano ha inserito all'interno del TUA l'art. 34, quale prima norma di coordinamento dei procedimenti di VIA e AIA. Tale disposizione, nella sua originaria formulazione², prevedeva, al primo comma, proprio quanto disposto dall'art. 7, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 17/2007 ovvero che *“Per le opere e gli interventi sottoposti a valutazione di impatto ambientale e contemporaneamente rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, nonché per le modifiche sostanziali, secondo la definizione di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), di tali opere o interventi, è facoltà del proponente ottenere che la procedura di valutazione dell'impatto ambientale sia integrata nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”*. A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, l'attuale norma di coordinamento e semplificazione dei procedimenti è l'art. 10 TUA.

¹ L'art. 2, comma 2, della direttiva 97/11/CE ha modificato la direttiva 85/335/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, introducendo, all'art. 2 *bis*, la disposizione in commento.

² Testo in vigore dal 29 aprile 2006 al 12 febbraio 2008, precedente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Al di là dell'integrazione ora possibile tra AIA e VIA, è bene tenere a mente che i due procedimenti si fondano tuttavia su diversi ed autonomi accertamenti: nel primo caso vengono in rilievo gli aspetti gestionali dell'attività, mentre con il secondo procedimento vengono analizzati gli aspetti localizzativi e strutturali³.

Ciò premesso, il caso oggetto del presente contributo riguarda una società, già titolare di un impianto per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi nel Comune di Canosa, in Località "Tufarelle", che ha avviato, ai sensi dell'art. 10 L.R. Puglia n. 11/2011, la procedura di VIA in relazione ad un nuovo impianto per rifiuti speciali non pericolosi adiacente alla discarica già in esercizio, sito nei comuni di Canosa di Puglia e Minervino Murge, loc. "Tufarelle"; richiedendo, successivamente, l'integrazione delle procedura di VIA e di AIA secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 2, della L.R. n. 17/2007.

Con determinazione n. 23 del 6 marzo 2013, il Dirigente del Settore Ambiente, Energia e Aree Protette della Provincia di Barletta, Andria e Trani ("Provincia B.A.T."), ha espresso il proprio "*diniego al rilascio dell'autorizzazione richiesta*" sulla base dei pareri resi dalle Amministrazioni coinvolte nel procedimento. La società ha quindi impugnato tale provvedimento negativo avanti al T.A.R. Bari che, con sentenza n. 1164 del 7 ottobre 2014, ha accolto il ricorso, annullando la determinazione n. 23/2013.

La sentenza di cui sopra è stata appellata sia dal Comune di Canosa di Puglia che dalla Provincia BAT in due separati giudizi⁴. Il Consiglio di Stato, a seguito della discussione in udienza pubblica di entrambe le cause, ha riunito gli appelli in quanto aventi ad oggetto il medesimo provvedimento.

Il punto focale della sentenza in commento riguarda, nello specifico, la carenza o meno di motivazione in ordine alla VIA nonché, più in generale, il rapporto tra VIA ed AIA.

Il T.A.R. Bari ha accolto il primo motivo di ricorso della società, affermando che il provvedimento impugnato difetterebbe di motivazione in ordine alla valutazione di impatto ambientale. Nello specifico, il giudice *a quo* ha ritenuto che la Provincia BAT si sia limitata a

³ T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22 gennaio 2010, n. 211; Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313.

rilasciare parere negativo senza esprimersi in alcun modo in merito alla VIA. Il T.A.R. sottolinea quindi la necessità di una motivazione specifica in punto di VIA, richiamando, da un lato, le espressioni utilizzate dal legislatore nel TUA con riferimento alla procedura di VIA e all'autorizzazione *ex art. 208*; e dall'altro, le peculiarità proprie della VIA rispetto all'AIA.

L'art. 26, comma 1, del TUA richiede infatti che il procedimento di VIA si concluda con un "*provvedimento espresso e motivato*"; mentre l'art. 208, comma 8, TUA prevede testualmente che "*L'istruttoria si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda di cui al comma 1, con il rilascio dell'autorizzazione unica o con il diniego motivato della stessa*". Secondo il T.A.R., non è possibile derogare a tali norme per il solo fatto che la ricorrente si è avvalsa della procedura integrata VIA-AIA di cui all'art. 7, comma 2, della L.R. Puglia n. 17/2007. Tale procedura infatti non permetterebbe alla Pubblica amministrazione di assorbire la motivazione in punto di VIA nelle valutazioni proprie dell'AIA. Vertendo i due procedimenti su aspetti diversi (localizzativi e strutturali per VIA; gestionali per AIA), anche le motivazioni devono essere distinte e specifiche per ciascuno di essi. Emblematica in tal senso è l'affermazione del T.A.R. per cui "*le esigenze di celerità soddisfatte con l'integrazione di procedimenti connessi non possono tradursi in minore trasparenza sul piano motivazionale*".

Alla chiave di lettura "formale" impiegata dal giudice di primo grado, il Consiglio di Stato contrappone una interpretazione "sostanziale" delle norme del TUA. Secondo il Consiglio di Stato non è necessario, ai fini della legittimità del provvedimento, richiamare espressamente la VIA; bensì è fondamentale e sufficiente che dall'atto emerga chiaramente che la P.A. ha effettivamente preso in considerazione tutti gli aspetti che caratterizzano tale procedura. Circostanza questa ampiamente verificatasi nel caso di specie, posto che la Provincia ha dato atto, nel provvedimento impugnato, di tutti i pareri sfavorevoli degli enti coinvolti nel procedimento. Il Consiglio di Stato si sofferma in modo particolare sui pareri dati dall'ARPA Puglia – Dipartimento Provinciale di Barletta, Andria e Trani, e dalla Regione Puglia, poiché è proprio da questi che discende la legittimità del provvedimento impugnato.

I pareri negativi di ARPA sono giustificati dalla prossimità della discarica B. (intesa come *unicum*) alla piattaforma depurativa di reflui liquidi speciali pericolosi e non di un'altra società; di talché la seria difficoltà di individuare il responsabile nell'ipotesi di inquinamento. La Regione Puglia pone a sua volta l'accento sull'adiacenza dell'insediamento B. al Parco Territoriale delle Tufarelle e all'area del bacino idrografico costituito dal torrente Locone e dai suoi affluenti. Anche in questo caso il dissenso della Regione è motivato dalle possibili interferenze tra le due aree e da un eventuale inquinamento delle falde.

Essendo tali pareri imperniati su aspetti prettamente ambientali propri della procedura di VIA, il Consiglio di Stato conclude per il rispetto, da parte della Provincia, della normativa procedurale in tema di AIA.

Per quanto riguarda invece il rapporto VIA-AIA, il giudice di secondo grado ribadisce il principio già espresso dalla sezione V con sentenza n. 313 del 26 gennaio 2015, secondo cui *“poiché 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, ben potrebbe essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva, poiché quest'ultima è di per sé idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento proposto, mentre una valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”*.

Proseguendo nell'analisi del provvedimento impugnato, il Consiglio di Stato sottolinea come la società ricorrente abbia fondato i propri motivi di ricorso su personali critiche alle scelte discrezionali – e come tali insindacabili – della Pubblica amministrazione; anziché sulla presenza di vizi nell'operato della Provincia. Le valutazioni ambientali contenute nei pareri degli enti partecipanti alle Conferenze di Servizi costituiscono infatti ragioni *“assolutamente ostative”* al rilascio dell'autorizzazione richiesta e, il fatto che la Provincia richiami tali pareri nel proprio provvedimento costituisce di per sé sufficiente motivazione *“per relationem”* in punto di VIA. Rispetto a tale ultimo aspetto, il Consiglio di Stato sottolinea peraltro come non vi sia alcuna norma che imponga alla P.A. di prendere in considerazione, in via

autonoma, ogni singolo parere rilasciato dagli enti coinvolti nella procedura; così come non vi è alcuna disposizione che vieta all'Amministrazione di recepire i pareri sfavorevoli rilasciati dagli enti in Conferenza di Servizi. Trattasi infatti di scelte discrezionali della Pubblica amministrazione, sottratte in quanto tali al sindacato di legittimità.

SONIA COSTA

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 28 giugno 2016, n. 2921 – Pres. Anastasi, Est. Taormina – Comune di Segrate (avv. Masini) c. L.I.A. e altri (avv.ti Brambilla e Dini), A.F. e altri (avv.ti Dini e Brambilla), C.G. e altri (avv. Dini), Provincia di Milano, E. 2000 srl (avv.ti Ugoccionin e Ionata) S. 2000 srl (avv.ti Arioli, Manzi e Sironi), I. srl (avv.ti Arioli, Manzi e Sironi), L. srl (avv. Inzaghi), D.N.P., I.V. spa (avv.ti Quadrio, Pojaghi e Pafundi), M. srl (avv.ti Calesella, Manzi e Sironi) ed altri.

Territorio – Urbanistica ed edilizia – PGT divergente da prescrizione del PCTP – Motivazione – Necessità.

Territorio – Urbanistica ed edilizia – Calcolo consumo di suolo – Aree private non edificate o aree pubbliche diverse dai parchi – Rilevano ai fini della superficie urbanizzata.

VAS – Considerazione unitaria dell'effetto complessivo di più ambiti, tenendo conto delle preesistenze – Necessità.

Nell'approvazione del piano di governo del territorio, la normativa urbanistica della Regione Lombardia (L.R. Lombardia 12/2005) impone al Comune di giustificare con una adeguata e non illogica motivazione basata su un'istruttoria congrua la propria decisione di discostarsi dalle prescrizioni del piano territoriale di coordinamento provinciale, sia pur quando le medesime non abbiano carattere strettamente prescrittivo.

Ai fini del calcolo del consumo di suolo previsto nell'attività pianificatoria si deve aver riguardo all'intera superficie urbanizzata programmata che comprende tutte le superfici interessate da attività che comportino un intervento antropico, e quindi include anche le aree non edificate presenti negli ambiti da trasformare ed eventualmente utilizzate per attrezzature di uso pubblico o a