

## **Consiglio di Stato. VIA e AIA: affinità, differenze e coordinamento**

*Lo studio di impatto ambientale integra il progetto definitivo e deve contenere i dati sui "principali impatti sull'ambiente" provocati dalla realizzazione e gestione dell'impianto, l'analisi degli "impatti negativi rilevanti" e le misure previste per il monitoraggio, in particolare descrivendo "le componenti dell'ambiente" su cui il progetto può avere impatto importante, in riferimento, per i probabili impatti rilevanti "alla popolazione, alla fauna e alla flora, al suolo, all'acqua...", considerati tali impatti in quanto "diretti ed eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi".*

*In sostanza, il SIA deve avere un notevole grado di completezza e articolazione, in quanto integrante la fase progettuale definitiva e, soprattutto, perché volto ad individuare gli effetti ambientali del progetto, inclusi i possibili effetti "cumulativi", con la specificazione sopra vista, conseguibile soltanto con una "prima valutazione" degli effetti stessi che non può che spettare a chi propone l'opera, ne indica i contenuti e ne assume con ciò la conoscenza dei potenziali effetti ambientali, attivando una dialettica procedimentale nel cui ambito dovrà poi l'Amministrazione assumere, a sua volta, la responsabilità di valutare quanto le è stato prospettato.*

(Nel caso di specie, il Collegio ha evidenziato non può dirsi dunque che la sola citazione dell'esistenza della discarica comunale e la sintetica valutazione di non interferenza ambientale dell'impianto progettato, esposte nel SIA, siano risultate - pur nella precisazione degli interventi tecnici ritenuti idonei per la protezione dello stoccaggio-sufficienti a sostituire la valutazione degli impatti cumulativi tra le due discariche che, anche nel quadro di una "prima" valutazione, sarebbero stati tali soltanto se esplicitati nella loro interazione.

Di conseguenza, rispetto alla mutata situazione relativa all'inquinamento della falda, l'Amministrazione ha ritenuto di dover avviare un rinnovato procedimento di VIA, dovendosi tutelare da ogni pericolo il fondamentale e primario diritto alla salute che, in quanto tale, prevale nella ponderazione con gli altri interessi, né può essere affievolito per il solo trascorrere del tempo dall'adozione di inadeguati provvedimenti iniziali, rapportati ad un diverso quadro di rischi).

*È vero che, a seguito del d.lgs. n. 128 del 2010 (entrato in vigore dopo i provvedimenti impugnati), si è giunti ad una nuova formulazione del d.lgs. n. 152 del 2006, in particolare dell'art. 10, volta al massimo coordinamento delle due procedure, ma è altrettanto vero che è restata ferma la loro diversità di funzione, specificata in particolare nelle lettere b) e c) dell'art. 4, comma 4, del detto decreto legislativo, in quanto orientate la VIA alla verifica del progetto e la AIA alla verifica dell'attività riguardo a particolari impianti "salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale" (specificità altresì indicata nel comma 13 dell'art. 6, che prevede la AIA per gli impianti di cui all'allegato VIII, nonché nel comma 2 dello stesso art. 10 in cui, nel momento in cui si prevede il coordinamento delle due procedure, contestualmente si presuppone la permanenza della loro distinzione).*

(Nel caso di specie, la VIA era stata originariamente assentita sul progetto, sicché la carenza rispetto a questo della valutazione degli effetti ambientali cumulativi, possibili per la compresenza delle discariche, ha assunto rilievo ulteriore nel quadro dei rischi di aggravato inquinamento della falda idrica; è perciò sul progetto che deve essere di conseguenza rinnovata la valutazione, con la VIA).

N. 01541/2012REG.PROV.COLL.

N. 06485/2011 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6485 del 2011, proposto dalla S.r.l. Transeco, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Ernesto Sticchi Damiani e Michele Conte, con domicilio eletto presso Studio Bdl in Roma, via Bocca di Leone, 78;

contro

la Regione Puglia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Tiziana T. Colelli, con domicilio eletto presso la Delegazione della Regione Puglia in Roma, via Barberini, 36;

la Provincia di Brindisi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Mariangela Carulli, con domicilio eletto presso Francesco Segreto in Roma, via dei Gracchi, 151;

l'Arpa Puglia, non costituita nel presente grado del giudizio;

nei confronti di

il Comune di Brindisi, non costituito nel presente grado del giudizio;

l'Azienda Sanitaria Locale Brindisi, non costituita nel presente grado del giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZIONE STACCATA DI LECCE: SEZIONE I n. 957/2011, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e della Provincia di Brindisi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 marzo 2012 il consigliere di Stato Maurizio Meschino e uditi per le parti l'avvocato Ernesto Sticchi Damiani, l'avvocato Matassa per delega dell'avvocato Colelli, e l'avvocato Carulli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Nel 1998 la società Silta - al fine della realizzazione di una discarica (in agro di Brindisi, località Autigno) - riceveva dalla Regione Puglia un parere di compatibilità ambientale, poi decaduto per l'inutile decorso del termine per i lavori, ottenendo una nuova determinazione V.I.A. favorevole con il provvedimento n. 6 del 14 gennaio 2005 adottato dal Dirigente del settore ecologia della Regione Puglia.

Il procedimento subiva un arresto per la mancata integrazione documentale da parte della società interessata, a seguito della entrata in vigore medio tempore di una nuova normativa (ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Puglia, n. 36 del 10 novembre 2005), venendo nuovamente attivata la procedura autorizzatoria mediante autorizzazione integrata ambientale ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, ("Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento").

L'efficacia della V.I.A. di cui al precedente provvedimento n. 6 del 2005 veniva poi prorogata di tre anni dalla Regione Puglia, con determinazione dirigenziale n. 967 del 19 dicembre 2008, in riscontro alla richiesta di proroga inoltrata nel frattempo dalla società istante accompagnata da perizia giurata, di data 11 agosto 2008, attestante il non mutamento nell'ambiente circostante rispetto alle autorizzazioni precedenti.

Nell'ambito poi della conferenza di servizi convocata per il rilascio dell'A.I.A., emergevano perplessità, prospettate dal Comune di Brindisi e dall'ARPA Puglia (con note del 27 gennaio 2010), per l'adiacenza alla nuova discarica di altre discariche, e in particolare quella comunale per RSU di Brindisi (in località Autigno), che venivano condivise dall'Ufficio inquinamento della Regione Puglia in ragione della confluenza dei flussi di falda tra le due discariche, in contrasto con le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36

("Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti"), venendo infine rimessa la questione al Comitato regionale per la V.I.A.

In data 29 marzo 2010, seguiva la comunicazione della Regione Puglia (prot. n. 4579) di avvio del procedimento in autotutela per l'annullamento del provvedimento n. 6 del 2005, e, quindi, la nota della medesima Regione di sospensione del procedimento per il rilascio dell'A.I.A.

Nella citata comunicazione di avvio si rappresentava che, persistendo la volontà di realizzare l'impianto, sarebbe stato necessario attivare una nuova procedura di V.I.A. dovendo produrre il proponente un nuovo Studio di Impatto Ambientale (SIA) "nel quale venga compiutamente e correttamente descritto lo stato dei luoghi e vengano valutati gli impatti cumulativi di tutte le attività ambientalmente rilevanti attualmente presenti nell'area di interesse", tenendo altresì conto "delle ulteriori criticità segnalate dall'ARPA PUGLIA con lettera del 27 gennaio 2010 e del mutato quadro di riferimento programmatico relativamente ad esempio alle previsioni di localizzazione individuate nel Piano Regionale dei Rifiuti Speciali".

Pervenute le osservazioni del proponente, la Regione Puglia adottava il provvedimento n. 7866 dell'11 giugno 2010, con il quale si riteneva "che per l'intervento in discussione debba essere attivata una nuova procedura di V.I.A."

2. La S.r.l. Transeco, succeduta il 24 ottobre 2008 alla società Silta (in seguito "ricorrente"), con il ricorso n. 1440 del 2010 proposto al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ha chiesto l'annullamento:

- della nota della Regione Puglia – Area politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana, ufficio programmazione V.I.A., AOO 089 dell'11 giugno 2010, n. 7866;
- del parere del Comitato regionale di V.I.A. reso nella seduta del 7 giugno 2010;
- della nota della Regione Puglia – Area politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana, ufficio programmazione V.I.A. e politiche energetiche, AOO 089 del 29 marzo 2010, n. 4579;
- della nota della Regione Puglia – Area politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana, Servizio ecologia, ufficio inquinamento e grandi impianti, AOO 089 del 17 marzo 2010, prot. n. 4107.

3. Il TAR, con la sentenza n. 957 del 2011, ha respinto il ricorso compensando tra le parti le spese del giudizio.

4. Con l'appello in epigrafe, la società ha chiesto l'annullamento della sentenza di primo grado, con domanda cautelare di sospensione dell'esecutività.

La domanda cautelare è stata respinta con l'ordinanza 14 dicembre 2011, n. 5486.

5. All'udienza del 6 marzo 2012 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Con la sentenza gravata, n. 957 del 2011, il TAR per la Puglia, Lecce, sezione prima, ha respinto il ricorso, n. 1440 del 2010, proposto avverso i provvedimenti della Regione Puglia con i quali si è disposta l'attivazione di una nuova procedura di V.I.A. per la realizzazione di una discarica, in esercizio di autotutela rispetto al precedente provvedimento, n. 6 del 2005, recante determinazione di V.I.A. favorevole.

2. Nell'appello si richiama, anzitutto, che la motivazione determinante posta a base dei provvedimenti impugnati consiste nell'asserita mancanza, nella precedente procedura di VIA, della valutazione degli effetti cumulativi collegati alla presenza della discarica comunale in Autigno, sulla base del presupposto che la società appellante non avrebbe mai rappresentato negli studi SIA l'esistenza di quella discarica.

Si censura quindi la sentenza impugnata per i motivi che seguono:

- per non avere ritenuto che la presenza della discarica comunale era stata localizzata negli studi SIA del 1998 e del 2004, con la conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati per l'indebito collegamento ivi fatto tra la detta ipotetica mancanza e l'assenza di valutazione degli effetti cumulativi;

- per avere affermato che il citato studio SIA sarebbe stato carente per non avere eseguito una "prima valutazione" degli impatti dell'intervento sulle principali matrici ambientali, ciò che sarebbe richiesto, ad avviso del primo giudice, dall'art. 22, commi 3 e 5, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente), mentre sia in questa normativa che in quella successiva di cui ai d.lgs. n. 4 del 2008 e n. 128 del 2010 (di modifica e integrazione del d.lgs. n. 152 del 2006), così come nell'Atto di indirizzo in materia di VIA di cui al d.P.R. 12 aprile 2006, nonché nella legge regionale n. 11 del 2001, a carico del privato è prevista la

sola valutazione degli impatti ambientali propri del progetto e non dei possibili effetti cumulativi che è richiesta alla sola Amministrazione pubblica;

- lo studio SIA del 1998, rinnovato e integrato nel 2004 e nel 2008, risulta conforme alle prescrizioni della normativa, indica la presenza della discarica comunale ed esclude inoltre, pur sinteticamente, ogni effetto di interferenza con l'ambiente dell'impianto progettato precisando la sua destinazione al trattamento di rifiuti non pericolosi, come confermato nella relazione tecnica allegata, così venendo dimostrata, infine, l'inesistenza di ogni effetto cumulativo;

- ne consegue che alla rinnovazione della procedura di VIA si sarebbe dovuto procedere soltanto in caso di contestazione delle indicazioni progettuali da parte delle Amministrazioni, non per la mera eventualità di effetti cumulativi, ma per una effettiva situazione di pericolo, potendo comunque la verifica della non interferenza ambientale confluire nella procedura AIA, in atto sospesa, in quanto volta alla verifica delle caratteristiche gestionali degli impianti, così da verificare in tale ambito problemi in ipotesi trascurati in sede di VIA non incorrendo nel divieto di aggravamento procedurale;

- in questo quadro il TAR ha anche errato nel ritenere sufficiente, per la rinnovazione del procedimento in autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990, da un lato, il mero accertamento cartolare sulla mancanza di determinate informazioni, in assenza di un vero o anche potenziale pericolo verificato dall'Amministrazione (che questa avrebbe dovuto riscontrare dalla documentazione in suo possesso ai sensi dell'art. 18 della medesima legge "241") e, dall'altro, la sopravvenienza di una situazione di grave inquinamento collegata alla discarica comunale, affermando la irrilevanza al riguardo della perizia giurata prodotta nel 2008 sul non mutamento del contesto ambientale, ma così trascurando la marginalità di tali eventi rispetto a quanto asseverato nella detta perizia sulla qualità tecnologica dell'impianto progettato;

- ciò consente anche di superare le problematiche relative ai flussi di falda, considerata l'accertata non interferenza ambientale dell'impianto, di trattamento inoltre di rifiuti non pericolosi, e comunque che, a fronte delle prescrizioni di monitoraggio delle acque date dall'ARPA Puglia con la nota del 27 gennaio 2010, la conferenza di servizi, prima di ogni iniziativa di autotutela sulla VIA, avrebbe dovuto disporre di conseguenza attraverso le necessarie verifiche e impartendo le connesse prescrizioni sulla gestione dell'impianto, peraltro già dettate con il decreto di VIA come riconosciuto dall'ARPA nella medesima nota.

3. Le censure così riassunte sono infondate per i motivi che seguono.

3.1. L'affermazione del primo giudice (per cui lo Studio di Impatto Ambientale, da redigere ai fini del procedimento di VIA, deve contenere "una prima valutazione in ordine agli impatti che...l'intervento è idoneo ad arrecare sulle principali matrici ambientali") è corretta e condivisibile, alla luce della definizione della funzione e dei contenuti del SIA di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare articoli 5 e 22 e allegato VII).

E' previsto infatti, in sintesi, che lo Studio: a) integra il progetto definitivo; b) deve contenere i dati sui "principali impatti sull'ambiente" provocati dalla realizzazione e gestione dell'impianto, l'analisi degli "impatti negativi rilevanti" e le misure previste per il monitoraggio, in particolare descrivendo "le componenti dell'ambiente" su cui il progetto può avere impatto importante, in riferimento, per i probabili impatti rilevanti "alla popolazione, alla fauna e alla flora, al suolo, all'acqua...", considerati tali impatti in quanto "diretti ed eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi".

Dalla normativa emerge dunque con chiarezza che lo Studio deve avere un notevole grado di completezza e articolazione, in quanto integrante la fase progettuale definitiva e, soprattutto, perché volto ad individuare gli effetti ambientali del progetto, inclusi i possibili effetti "cumulativi", con la specificazione sopra vista, conseguibile soltanto con una "prima valutazione" degli effetti stessi che non può che spettare a chi propone l'opera, ne indica i contenuti e ne assume con ciò la conoscenza dei potenziali effetti ambientali, attivando una dialettica procedimentale nel cui ambito dovrà poi l'Amministrazione assumere, a sua volta, la responsabilità di valutare quanto le è stato prospettato (come previsto dall'art. 25 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006).

3.2. In questo quadro è altresì corretto ritenere che tali caratteristiche del SIA non risultano nella specie soddisfatte, poiché:

- nel testo del 1998, citata la discarica di RSU da realizzare a servizio del bacino BR1 "a 500 m" da quella in progetto, ci si limita invero alla indicazione di effetti cumulativi "del tutto trascurabili" di "impatto negativo sull'ecosistema idrogeologico da parte della discarica in progetto, in quanto si tratta di impianti di stoccaggio controllati"(pag. 4), potendosi prevedere "impatti ambientali di limitata importanza" durante la fase di realizzazione e gestione dell'impianto (pag. 17);



- nel testo del 2004, stante la discarica comunale in esercizio ed essendo stata accertata nel frattempo la contaminazione della falda (relazione del CTU alla Procura di Brindisi, pag. 47), si considera che "la particolare tipologia dell'intervento è sicuramente poco impattante nei confronti delle componenti ambientali", presentandosi "il contesto di allocazione dell'opera...in grado di reagire positivamente ad eventuali impatti..." (pag. 53, 54), non si citano possibili interferenze quanto alla qualità delle acque (pag. 72) e, a conclusione della parte dedicata allo "ambiente idrico" (paragrafo 4.3.) si afferma che "Per quanto riguarda la verifica della vulnerabilità della falda acquifera, in relazione a quanto rilevato, non sussistono particolari controindicazioni, si trova sufficientemente distante dal fondo dell'impianto di discarica e le oscillazioni della falda freatica sono così modeste da non alterare le condizioni idrogeologiche attuali", fermo, si precisa, l'impegno ad un continuo monitoraggio;

- nella perizia giurata dell'11 agosto 2008, presentata a supporto della richiesta di proroga della VIA, citato in via generale il dato della ubicazione del terreno destinato alla discarica "all'interno di un più vasto comprensorio di cave, alcune delle quali attive ed altre utilizzate come discariche di rifiuti", si afferma la permanente 'validità' delle conclusioni già tratte con il SIA, "non essendo intervenuti mutamenti del contesto ambientale, territoriale e sistemico di riferimento dello studio".

3.3. In questo quadro non può dirsi dunque che la sola citazione dell'esistenza della discarica comunale e la sintetica valutazione di non interferenza ambientale dell'impianto progettato, esposte nel SIA, siano risultate - pur nella precisazione degli interventi tecnici ritenuti idonei per la protezione dello stoccaggio- sufficienti a sostituire la valutazione degli impatti cumulativi tra le due discariche che, anche nel quadro di una "prima" valutazione, sarebbero stati tali soltanto se esplicitati nella loro interazione.

E' di conseguenza fondata e ragionevole la segnalazione che, in vista della conferenza di servizi tenuta il 17 febbraio 2010, ha formulato il Comune di Brindisi, con la nota n. 68956 del 27 gennaio 2010, sull'esigenza di condurre un esame sullo stato della falda idrica a fronte dell'inquinamento "da metalli pesanti in località Autigno", cui si accompagna quella dell'ARPA Puglia in pari data (prot. n. 3689) dove si richiama la necessità del relativo monitoraggio.

Ed è altresì legittimo che, rispetto alla mutata situazione relativa all'inquinamento della falda, l'Amministrazione abbia ritenuto di avviare un rinnovato procedimento di VIA, dovendosi tutelare da ogni pericolo il fondamentale e primario diritto alla salute che, in quanto tale, prevale nella ponderazione con gli altri interessi, né può essere affievolito per



il solo trascorrere del tempo dall'adozione di inadeguati provvedimenti iniziali, rapportati ad un diverso quadro di rischi.

3.4. Né l'esigenza di verifica soddisfatta con il rinnovato procedimento di VIA può ritenersi assorbita da quello già avviato per la AIA e in atto sospeso.

E' vero infatti che, a seguito del d.lgs. n. 128 del 2010 (entrato in vigore dopo i provvedimenti impugnati), si è giunti ad una nuova formulazione del d.lgs. n. 152 del 2006, in particolare dell'art. 10, volta al massimo coordinamento delle due procedure, ma emerge altresì che è restata ferma la loro diversità di funzione, specificata in particolare nelle lettere b) e c) dell'art. 4, comma 4, del detto decreto legislativo, in quanto orientate la VIA alla verifica del progetto e la AIA alla verifica dell'attività riguardo a particolari impianti "salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale" (specificità altresì indicata nel comma 13 dell'art. 6, che prevede la AIA per gli impianti di cui all'allegato VIII, nonché nel comma 2 dello stesso art. 10 in cui, nel momento in cui si prevede il coordinamento delle due procedure, contestualmente si presuppone la permanenza della loro distinzione).

Nel caso di specie, la VIA era stata originariamente assentita sul progetto, sicché la carenza rispetto a questo della valutazione degli effetti ambientali cumulativi, possibili per la compresenza delle discariche, ha assunto rilievo ulteriore nel quadro dei rischi di aggravato inquinamento della falda idrica; è perciò sul progetto che deve essere di conseguenza rinnovata la valutazione, con la VIA, ben potendo in tale ambito essere adeguatamente considerato dall'Amministrazione quanto indicato dalla ricorrente in controdeduzione e in particolare, da ultimo, con la perizia tecnica depositata nel presente giudizio il 3 ottobre 2011.

4. Per le ragioni che precedono l'appello è infondato e deve essere perciò respinto. La particolare articolazione della controversia per i profili giuridici e di fatto e la qualità degli scritti difensivi giustificano la compensazione tra le parti delle spese del presente grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello in epigrafe n. 6485 del 2011.

Spese del secondo grado compensate.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2012, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere, Estensore

Claudio Contessa, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

