

**Giurisprudenza**

Data udienza 10 novembre 2020

Integrale

# **Tutela dell'ambiente - VIA - Screening - Natura - Attività di verifica contemplata nella normativa di cui all'art. 19 del D. Lgs. n. 152/2006**

---

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

Sezione Quinta

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5102 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da ed altri, Comune di (omissis), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato (omissis), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comunità Montana Partenio Vallo di Lauro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);  
Asl Avellino, Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, non costituiti in giudizio;  
Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis), con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via (...) Avvocatura Regionale;  
Provincia di Avellino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (omissis), con domicilio eletto presso lo studio (omissis) in Napoli, piazza (...);  
Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via (...);

nei confronti

Comune di (omissis), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del D.D. n. 105 del 08.08.2019, pubblicato sul B.U.R.C. n. 49 del 12.8.2019, con cui il Direttore Generale della Direzione 17 - Ciclo Integrato delle acque e dei rifiuti, valutazione e autorizzazione ambientale della Regione Campania ha decretato l'esclusione del progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale, con condizioni;

b) del parere, conosciuto solo negli estremi, della Commissione V.I.A., V.A.S. e V.I. della Regione Campania, reso nella seduta del 24.7.2019, nonché di tutti i verbali di seduta e delle schede tecniche;

c) per quanto di ragione, della nota prot. n. 367300 del 11.6.2019 e della nota prot. n. 483625 del 31.7.2019 (mai notificata) adottate dal medesimo Ente regionale;

d) della delibera della Giunta Regionale della Campania n. 680 del 7.11.2017 e dei relativi indirizzi operativi, nella parte in cui prevede lo svolgimento del procedimento ex art. 10 bis L. n. 241/1990;

e) per quanto di ragione, dell'avviso pubblico del 12.5.2016 del D.G. Ambiente ed Ecosistemi della Regione Campania;

f) per quanto di ragione, della delibera di Giunta regionale della Campania 123/2017 e dei relativi allegati, con cui veniva approvata la richiesta ed inserito il progetto tra gli interventi in programma;

g) del Decreto del Dirigente U.O.D. 1 Regione Campania n. 42 del 27.11.2017 e degli atti e provvedimenti ad esso connessi e consequenziali, non resi noti né altrimenti conosciuti;

h) per quanto occorra, dei D.D. n. 17 del 5.4.2017 e 19 del 27.4.2017 - resi dal Dirigente del medesimo Ente - (regolanti i rapporti);

i) per quanto occorra, della delibera della Giunta Municipale del Comune di (omissis) n. 20 del 11.9.2017, di approvazione del primo studio preliminare, nonché della delibera di Giunta Municipale del medesimo Ente n. 50 del 15.10.2018, di approvazione dello studio di fattibilità oggetto del provvedimento di cui sub a);

l) di ogni altro atto anteriore, successivo, preordinato, connesso e consequenziale, ivi compresi l'istanza di ammissione al finanziamento, i progetti definitivi ed esecutivi (ove approvati), tutti gli atti istruttori, ad oggi non pubblicati e/o conosciuti, afferenti la procedura di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, che comunque possano ledere gli interessi dei ricorrenti;

nonché

m) per l'accertamento dell'assoggettabilità dell'intervento a farsi alla V.I.A..

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da COMUNE DI (omissis) l'8/5/2020: della Delibera di G.M. n. 2-2020 - approvazione progetto definitivo

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comunità Montana Partenio Vallo di Lauro, di Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, di Regione Campania, del Comune di (omissis) e della Provincia di Avellino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 10 novembre 2020 la dott.ssa Diana Caminiti e uditi per le parti i difensori, mediante collegamento da remoto in videconferenza, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 d.l. 28/2020 e 25/d.l. 137/2020, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1.- Con il presente ricorso, originariamente instaurato presso il Tar Campania sede distaccata di Salerno e, a seguito della formulazione dell'eccezione dell'incompetenza interna proposta dalla Regione Campania con

memoria depositata in data 26.11.2019, assegnato presso la Sede di Napoli di questo T.A.R. con ordinanza presidenziale 01503/2019, il Comune di (omissis), il Comune di (omissis) ed il Comune di (omissis) hanno impugnato il D.D. n. 105 del 08.08.2019, pubblicato sul B.U.R.C. n. 49 del 12.8.2019, con cui il Direttore Generale della Direzione 17 - Ciclo Integrato delle acque e dei rifiuti, valutazione e autorizzazione ambientale della Regione Campania ha decretato l'esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale, con condizioni, del progetto per la realizzazione di un impianto di compostaggio per la frazione organica da realizzarsi nel Comune di (omissis), nonché i relativi atti presupposti, in epigrafe indicati.

2.- La questione trae origine dalla manifestazione di interesse espressa dal Comune di (omissis) il 24.5.2016, in merito alla realizzazione di un impianto di compostaggio per la frazione organica, mediante la partecipazione alla procedura ad evidenza pubblica bandita dalla Regione Campania in data 12.5.2016.

La procedura veniva definita con la delibera di Giunta regionale n. 123/2017, con cui veniva approvato il programma di localizzazione regionale di impianti di compostaggio, fra cui quello di (omissis), con una spesa originariamente stimata di Euro 14.100.000,00; detto programma, peraltro, nella prospettiva attorea, sarebbe rimasto sostanzialmente inattuato.

Il Comune di (omissis) successivamente trasmetteva (il 20.7.2017) la nota con la quale manifestava la volontà di assumere il ruolo di soggetto attuatore dell'intervento, nonché il progetto preliminare approvato con delibera di G.M. n. 20 dell'11.9.2017, per la realizzazione di un impianto di digestione aerobica da 24.000 tonn/anno.

Parte ricorrente assume in punto di fatto che il progetto veniva ammesso al finanziamento di Euro. 14.100.000,00 con D.D. n. 42 del 27.11.2017, intervento a valere sui fondi FSC 2014/2020. Successivamente all'ammissione al finanziamento ed alla liquidazione dell'acconto, con delibera di G.M. n. 50 del 15.10.2018, il Comune di (omissis) modificava in maniera sostanziale il progetto iniziale, approvando "il Progetto per la realizzazione di un impianto Anaerobico della frazione umida della raccolta differenziata (FORSU)", con una capacità di 35.000 tonn/anno per una spesa complessiva di Euro. 18.616.771,00; su tale progetto, diverso da quello di tipo aerobico originariamente approvato ed ammesso a finanziamento, si pronunciava la Commissione con il provvedimento oggetto di impugnativa.

In data 8.11.2018 il Comune di (omissis) presentava istanza di attivazione, al Settore VIA-VAS della Regione Campania, del procedimento di verifica di assoggettabilità dell'intervento alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) sul nuovo progetto. La domanda veniva documentalmente integrata, una prima volta, a seguito di preavviso di rigetto del 14.11.2018, in data 22.11.2018.

Con nota prot. n. 501792 del 18.12.2018 il Ministero per i Beni Culturali - Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno ed Avellino formulava una serie di osservazioni, dichiarandosi nella impossibilità di effettuare le valutazioni di competenza sul progetto e chiedendo una serie di chiarimenti ed integrazioni documentali.

Con successiva nota, prot. n. 78014 del 5.2.2019, la Regione Campania richiedeva al Comune di (omissis) un'integrazione documentale su tutto il progetto, ed anche sulle tematiche poste dalla Soprintendenza, concedendo un termine di 45 giorni, pena l'archiviazione della pratica.

Le osservazioni (seconda integrazione) venivano inviate in data 20.3.2019.

Con successiva nota prot. n. 50179 del 9.5.2019, il Ministero per i Beni Culturali - Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno ed Avellino richiedeva una serie di chiarimenti su: a) adempimenti ai sensi dell'art. 146 D. Lgs. n. 42/2004 a seguito di esame da parte della Commissione locale per il paesaggio e proposta di autorizzazione paesaggistica; b) definizione esatta del vincolo presente sull'area oggetto di intervento considerato che nella documentazione trasmessa con la nota del 23.4.2019 (pervenuta il 29.4.2019) veniva evidenziata anche la presenza di aree boscate che potevano rientrare tra quanto previsto al comma 6 del D. Lgs. n. 227/2001 e dalla L. n. 35/2012; c) grafici specifici delle opere rientranti nell'area sottoposta a tutela a seguito di verifica puntuale delle distanze dal corso d'acqua e rispetto a quanto evidenziato al punto b); d) estremi dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata per la realizzazione del PIP; e) interventi previsti sulla viabilità di accesso all'area e sulla sistemazione delle aree limitrofe.

Tale richiesta non veniva evasa, ed il procedimento proseguiva con la formulazione, in data 21.5.2019, da parte della Commissione, del parere di assoggettabilità a V.I.A. del progetto.

Con nota del 31.7.2019, prot. n. 483625, la Regione comunicava pertanto al Comune di (omissis) il parere della Commissione VIA-VAS, attivando la procedura ex art. 10 bis L. n. 241/1990, quale preavviso di "rigetto".

Il Comune di (omissis), presentava ulteriori deduzioni (le terze); quindi, il 24.7.2019 la Commissione VIA-VAS, a fronte delle note integrative del Comune, esprimeva, a condizioni, il parere, poi confluito de plano nel Decreto Dirigenziale n. 105 del 08.08.2019, di non assoggettabilità dell'intervento alla procedura VIA.

I Comuni ricorrenti, nel richiamare i passaggi fondamentali della relazione tecnica di parte, rilevano che:

- l'impianto a base del progetto avrà una potenzialità effettiva di 45.000 ton/anno, composte da 35.000 ton/anno di FORSU e 10.000 ton/anno di scarti vegetali;

- la potenzialità giornaliera sarà di circa 110 ton/g per i rifiuti in ingresso e 30 ton/g per sfalci e potature in ingresso, con una movimentazione di almeno 18/20 autocompattattori;

- l'area di intervento copre una superficie di circa 87.428 metri quadri, di cui 10.816 mq adibiti a manufatti, 28.099 mq ad aree scoperte (piazze, viabilità, parcheggi) e 47.616 mq a verde (rimboschimento); i volumi da realizzare, per i soli corpi di fabbrica, sono pari a 65.000 mc circa, fra cui un capannone di 50 m x 120 m x 10 m di altezza.

Assumono inoltre che l'area interessata dalla realizzazione dell'impianto rientra in pieno nella zona di produzione del "Greco di Tufo", che investe l'intero territorio dei Comuni di (omissis) e che il sito in questione, prossimo al fiume "Sa.", ricade in un contesto prevalentemente agricolo-naturalistico, classificato nel PTCP della Provincia di Avellino come territorio con produzione agricola di alta qualità riferito appunto al "Greco di Tufo DOCG".

L'area oggetto di intervento, inoltre, nella prospettazione attorea, sarebbe totalmente priva di qualsiasi tipo di urbanizzazione.

La stessa infatti sarebbe raggiungibile mediante l'attraversamento di due strade, una ex strada statale (SS (omissis)) che collega Avellino e Benevento e, in corrispondenza della località "(omissis)" di (omissis), attraversa due alti costoni rocciosi (denominato "Stretto di (omissis)"), più volte chiuso in passato per la caduta di massi, anche per lunghi periodi; l'altra strada, la SS (omissis), il cui tracciato risale il fiume Sa., passando per il centro abitato del Comune di (omissis) (dove vi sono pericolose strettoie della carreggiata, con regolamentazione semaforica) e (omissis).

Inoltre la Valle del Sa. si presenterebbe già martoriata da un inquinamento globale che interesserebbe le tre matrici acqua, aria e terra, con la presenza dell'impianto STIR in località (omissis) (area ASI di Avellino), a pochi chilometri di distanza dai territori dei Comuni ricorrenti (13 Km circa).

A dire dei Comuni ricorrenti inoltre il fiume Sa., come del resto l'intera Valle, si troverebbe in uno stato di elevato inquinamento; gli ultimi dati ARPAC (campionature dal 24 al 31 luglio 2019), avevano confermato un inquinamento da mercurio molto elevato.

Nella prospettazione attorea il fattore di inquinamento ambientale reale e non potenziale del fiume Sa., oggetto di tavoli di confronto in Prefettura, sia nello studio preliminare, sia nello screening effettuato dalla Commissione V.I.A., sarebbe stato del tutto pretermesso sin dalla fase progettuale; mancherebbe infatti la descrizione delle componenti dell'ambiente, il cui cumulo avrebbe potuto avere significativi effetti per i territori dei Comuni ricorrenti.

Senza tralasciare di considerare, inoltre, che nello studio preliminare il sito era stato riportato ad una distanza di circa 7 km dallo svincolo autostradale "Avellino-Est", mentre in realtà, secondo i ricorrenti, la distanza reale sarebbe ben maggiore, e sarebbe stata completamente pretermessa una coerente ed approfondita analisi dei flussi di traffico derivanti dall'entrata in esercizio dell'impianto.

Lo studio preliminare (diverso da quello già finanziato) inoltre era stato sviluppato avendo come prospettiva esclusivamente il territorio di (omissis) ed individuando solo i punti di confine con il territorio di (omissis),

trascurando il profilo del cumulo degli impatti ambientali, nonché tutti i vincoli ed il contesto paesaggistico-culturale.

Agli impatti ambientali, a scala comunale, dovrebbero sommarsi, nella prospettazione attorea, gli impatti ambientali a carattere puntuale determinati dalle innumerevoli attività industriali presenti nell'area A.S.I. di Avellino.

3.- Poste queste premesse, i Comuni ricorrenti hanno articolato avverso il D.D. n. 105 del 08.08.2019 ed i relativi atti presupposti, in epigrafe indicati, in quattro motivi di ricorso, le seguenti censure:

I)- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 COST., 2, 3 E 7, L. 7.8.1990 N. 241 E S.M.I., 7 BIS, 19 D.LGS. N.152/2006 ED ALLEGATO IV BIS E S.M.I., D.G.R.C. n. 680 del 7.11.2017 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI, VIZIO DEL PROCEDIMENTO, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARTECIPAZIONE ED ECCESSO DI POTERE PER PRESUPPOSTO ERRONEO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ E TRAVISAMENTO. SVIAMENTO.

Nella prospettazione attorea il procedimento seguito si pone in palese violazione dell'art. 19, D. Lgs. n. 152/06, come riformato dal D. Lgs. n. 104/2017, laddove prescrive che lo studio preliminare debba essere "tempestivamente" pubblicato sul sito web, che l'Autorità competente comunichi per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli Enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web; che, entro e non oltre 45 giorni, chiunque vi abbia interesse può prendere visione e presentare osservazioni, successivamente all'invio dello studio preliminare, laddove nell'ipotesi di specie non si era proceduto alla comunicazione per via telematica alle Amministrazioni ed agli Enti potenzialmente interessati dell'avvenuto deposito; ciò in considerazione del rilievo che detta comunicazione non era stata inviata ai Comuni limitrofi, quali appunto i Comuni ricorrenti.

Sarebbe stata inoltre violata anche la normativa regionale novellata; ciò in quanto la D.G.R.C. n. 680/2017, nei nuovi indirizzi operativi, al punto 3.2 lett. d), prescrive che l'istanza sia corredata dall'elenco delle Amministrazioni e degli Enti potenzialmente interessati dal progetto predisposto.

I ricorrenti assumono al riguardo che nell'elenco presentato dal soggetto richiedente sarebbero stati completamente estromessi i Comuni interessati ed oggi ricorrenti, con grave limitazione sia per il loro diritto alla partecipazione, sia alla completa valutazione di tutti gli elementi tipici della fase di screening, sicché, a loro dire, la violazione avrebbe dovuto essere censurata con la declaratoria di improcedibilità dell'istanza.

Da ciò la violazione di legge, l'eccesso di potere per carenza di istruttoria e quindi della motivazione finale, nonché lo sviamento dell'azione, per la mancata considerazione degli interessi dei soggetti pubblici interessati e/o coinvolti, come indicati dalla norma.

Inoltre, nella prospettazione attorea, l'iter procedimentale seguito sarebbe affetto da gravi illegittimità, atteso che l'impianto oggetto di disamina con il decreto gravato è di trattamento anaerobico, a fronte del precedente (aerobico), ammesso a finanziamento, quindi con tecnologia differente, ed ha un costo di progetto maggiore del precedente di oltre quattro milioni di euro (da 14 milioni a 18 milioni e seicentomila euro).

Pertanto, secondo i comuni ricorrenti, dovrebbe procedersi all'annullamento del decreto de quo, dovendo seguirsi il corretto iter procedimentale, previa riammissione a finanziamento del nuovo progetto.

II)- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 COST., 2, 3 E 7, L. 7.8.1990 N. 241 E S.M.I., 7 BIS, 19 e 20 D.LGS. N. 152/2006 ED ALLEGATO IV BIS E S.M.I., D.G.R.C. n. 680 del 7.11.2017 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI (punti 3.1. e 3.2.), D.G.R.C. n. 211 del 24.5.2011 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI (punti 2.3. e 2.4.), VIZIO DEL PROCEDIMENTO, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARTECIPAZIONE ED ECCESSO DI POTERE PER PRESUPPOSTO ERRONEO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ E TRAVISAMENTO. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA. SVIAMENTO.

Nella prospettazione attorea sarebbe stato violato l'iter procedimentale prescritto dalla normativa in materia, che prescrive che l'Autorità procedente può, per una sola volta, richiedere chiarimenti ed integrazioni e scandisce (comma 4, 6 e 7) i termini di svolgimento, sancendone la perentorietà .

Invece, nel caso di specie, alla presentazione dell'istanza, in data 8.11.2018, aveva fatto seguito una richiesta di integrazioni (con preavviso di rigetto per improcedibilità) il 14.11.2018, con integrazioni fornite il 22.11.2018.

Successivamente, con nota del 5.2.2019 (prot. n. 78014), l'Ufficio richiedeva nuovamente chiarimenti e documentazione, concedendo trenta giorni per la produzione, pena l'archiviazione; l'integrazione era stata ritenuta così gravosa che il Comune di (omissis) richiedeva, ottenendola, una proroga del termine, provvedendo al deposito solo il 13.6.2019.

Inoltre la Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio di Avellino, con le note 501792 del 18.12.2018 e 50179 del 9.5.2019 (quest'ultima proprio in risposta alle controdeduzioni del febbraio 2019), formulava al Comune di (omissis) ed alla Regione Campania esplicita richiesta di chiarimenti ed integrazione documentale; tale nota rimaneva del tutto disattesa, non riscontrandosi agli atti alcuna risposta da parte degli Enti interessati, a fronte della determinazione assunta dalla Commissione, sia nel giugno che nel luglio 2019.

La commissione, poi, con parere del 21.5.2019 si determinava per l'assoggettabilità del progetto alla valutazione di impatto ambientale; con la nota dell'11.6.2019 veniva quindi attivato il procedimento ex art. 10 bis L. n. 241/1990, con fissazione del termine al Comune di (omissis) per formulare controdeduzioni al "preavviso" di sottoposizione a VIA, mediante note ed ulteriori documenti.

Pertanto si sarebbe svolta una ulteriore fase di contraddittorio, non prevista dalla normativa, dato che il procedimento va concluso entro 45 giorni dall'invio delle controdeduzioni (quindi, nel caso di specie, entro il 5.5.2019) con la decisione finale.

In violazione dei termini perentori di conclusione del procedimento, pertanto veniva aperta una ulteriore fase, conclusasi il 24.7.2019 (oltre cinquanta giorni dopo il termine ultimo) in palese violazione di legge, nella prospettiva attorea assorbente ai fini dell'annullamento del provvedimento; ciò in quanto l'art. 19 T.U.A. non prevederebbe affatto tale ipotesi.

I Comuni ricorrenti osservano in ogni caso che lo svolgimento di tale ulteriore fase in contraddittorio aveva condotto ad un ulteriore superamento dei termini perentori previsti per la conclusione del procedimento; ciò senza tralasciare di considerare che il contraddittorio espletato aveva escluso, come indicato nel precedente motivo di ricorso, tutti gli Enti ricorrenti, oltre ad aver disatteso la richiesta di integrazione documentale e di chiarimenti formulata dalla Soprintendenza, che nelle more aveva sospeso ogni valutazione.

Il Comune di (omissis) con detto preavviso ex art. 10 bis l. 241/90, non previsto dalla normativa, veniva nella sostanza rimesso in corsa, con la possibilità di fornire ulteriori elementi utili per il raggiungimento del proprio fine; con ciò concretandosi, ad avviso di parte ricorrente, anche l'eccesso di potere e lo sviamento dell'azione amministrativa.

Inoltre, a dire dei Comuni ricorrenti, gli Uffici regionali ricevevano le chieste integrazioni, ex art. 10 bis L. n. 241/1990, il 22.7.2019; nonostante le corpose e dettagliate osservazioni, in ragione delle quali si era ritenuta necessaria l'assoggettabilità a VIA del progetto, la Commissione valutatrice, in appena due giorni (il 24.7.2019), rivalutava la pratica, superando tutte le criticità precedentemente sollevate e dettagliate; nella prospettiva attorea ciò confermerebbe la superficialità della verifica operata in sede di rivalutazione.

Pertanto, secondo i Comuni ricorrenti, il provvedimento conclusivo, facendo propria la decisione della Commissione, sarebbe viziato da illegittimità derivata, nonché da vizi propri e andrebbe annullato, in favore di una ripetizione del procedimento, nel rispetto di tutti i canoni di garanzia e di correttezza dell'azione amministrativa.

**III)- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 COST., 2, 3 E 7, L. 7.8.1990 N. 241 E S.M.I., 7 BIS, 8, 9, 10, 19, 21 e 22 D.LGS. N. 152/2006 ED ALLEGATO IV BIS E S.M.I., D.G.R.C. n. 680 del 7.11.2017 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI (punti 3.1. e 3.2.), VIZIO DEL PROCEDIMENTO, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARTECIPAZIONE ED ECCESSO DI POTERE PER PRESUPPOSTO ERRONEO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ E TRAVISAMENTO. SVIAMENTO.**

Nella prospettiva attorea, nonostante la non conoscenza della nota del 31.7.2019 (prot. 483625), con la quale era comunicato l'esito del giudizio della Commissione, nonché dello stesso verbale di seduta del 24.7.2019, dagli

atti si evincerebbe che la Commissione VIA, a fronte di una prima determinazione più coerente con la documentazione esaminata, quale l'assoggettamento a VIA, aveva optato per una soluzione di cui non sarebbe chiara la ratio, in quanto scaturite dalle osservazioni e dai documenti forniti dal solo Comune di (omissis) con la nota del 22.7.2019.

Peraltro, a dire dei Comuni ricorrenti, le valutazioni successivamente operate dalla Commissione, che era tornata sui propri passi, apparirebbero illogiche ed irrazionali.

Ciò in quanto, a seguito delle integrazioni già richieste, nella seduta del 21.5.2019 la Commissione V.I.A.-V.A.S.-V.I. si era pronunciata per la verifica di assoggettabilità alla VIA per il progetto in questione, con molteplici motivazioni, così sintetizzabili:

1. progetto ricadente in un'area a destinazione industriale secondo il vigente PRG del Comune di (omissis), che ha recepito un P.I.P. ex L. 219/81 approvato nel 1986, ad oggi non attuato se non per la presenza di una stradina di accesso ed un piazzale;

2. il sito d'impianto prossimo al fiume Sa. ricade in un contesto prevalentemente agricolo-naturalistico classificato nel PTCP di Avellino come territorio con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità di cui all'art. 21 del D. Lgs del 18 Maggio 2001, n. 228, nella fattispecie a DOCG per la produzione vitivinicola;

3. nella documentazione presentata non sono stati forniti chiarimenti ritenuti esaustivi e tali da poter escludere effetti significativi negativi su alcune componenti ambientali ed aree caratterizzate da particolare valore e sensibilità in conseguenza alla realizzazione del progetto;

4. progetto carente di univoche definizioni di area di sedime, parametri volumetrici, di superfici coperte ed impermeabilizzate, opere di urbanizzazione, dettaglio dei flussi e tipologia di rifiuti organici trattati nell'impianto e relative ricadute, anche in termini di traffico ed emissioni in atmosfera nei territori attraversati;

5. insufficiente indagine in termini di sensibilità ambientale e capacità di carico di alcune aree interessate dal progetto, così come evidenziato anche nelle note di osservazioni della Soprintendenza BAP di Salerno ed Avellino n. 29069 del 18/12/2048 e n. 10668 del 09.05.2019;

6. impossibilità di verificare la capacità di recapito del canale posto a Sud-Est del lotto d'intervento e del ricettore finale delle acque di processo e di uffici e servizi;

7. impossibilità di escludere, se non attraverso un'adeguata valutazione ambientale, che vi siano incidenze sulla vocazione agricola del territorio confermata dal vigente PTCP di Avellino;

8. non accertabile in piena coerenza il criterio di preferenzialità per la localizzazione degli impianti appartenenti alla macrocategorie 2 e 3, art. 196, comma 3 D. Lgs 152/2006 recepito dal vigente Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani - PRGRU, secondo il quale devono essere privilegiate aree ad elevata connotazione e vocazione industriale, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, e devono essere considerati i vincoli cogenti nelle aree tutelate paesaggisticamente ex. art. 146 del D. Lgs. 490/99, ora art. 142 D. Lgs. 42/04, comma 1, lett. c) e g) - V04, aree di elevato pregio agricolo - V14.

A fronte di tali rilievi, il Comune di (omissis) forniva le proprie controdeduzioni, che superavano completamente i rilievi precedenti.

Ed infatti, a seguito alla predetta trasmissione, in data 24.07.2019 la Commissione V.I.A.-V.A.S.-V.I. riunitasi nuovamente osservava che:

1. il P.I.P. risulta parzialmente attuato per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria costituite da due lotti funzionali che hanno condotto alla trasformazione dell'area a partire dal 1992;

2. il sito d'impianto prossimo al fiume Sa. ricade in un contesto prevalentemente agricolo-naturalistico classificato nel PTCP di Avellino come territorio con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità di cui all'art. 21 del D. Lgs del 18 Maggio 2001, n. 228, nella fattispecie a DOCG per la produzione vitivinicola, ma è stato possibile accertare a seguito di approfondimenti che:

- sull'area P.I.P. in cui ricade l'intervento non sono presenti colture di alcun tipo;
- nel contesto prossimo alla medesima area le coltivazioni prevalenti non sono del tipo viticolo;
- la zona P.I.P. non è classificabile nelle aree a valore strategico dal punto di vista paesaggistico, ambientale, rurale e turistico e ricade fuori da corridoi ecologici e ambientali.

3. l'ultima documentazione presentata ha fornito chiarimenti ritenuti esaustivi e tali da poter escludere effetti significativi negativi su alcune componenti ambientali ed aree caratterizzate da particolare valore e sensibilità in conseguenza alla realizzazione del progetto;

4. sono state apportate modifiche all'area di sedime del progetto, nonché al suo ingombro, tali da evitare allo stesso di invadere la fascia di rispetto del corpo idrico (fiume Sa.) e la zona boscata, con definizione dei parametri volumetrici, di superfici coperte ed impermeabilizzate, opere di urbanizzazione, dettaglio dei flussi e tipologia di rifiuti organici trattati nell'impianto e relative ricadute, anche in termini di traffico ed emissioni in atmosfera nei territori attraversati, riportati nell'elaborato integrativo All. 9;

5. rispetto della sensibilità ambientale e capacità di carico di alcune aree interessate dal progetto, in quanto la recinzione del piazzale di impianto è collocata a 173 mt dalle sponde del fiume Sa., salvo la parte della viabilità di accesso e piccola parte di fascia verde lungo il lato Est, nel rispetto delle osservazioni della Soprintendenza BAP di Salerno ed Avellino n. 29069 del 18/12/2048 e n. 10668 del 09/05/2019 e nel rispetto delle zone che la Carta della Natura ARPAC - ISPRA 2017 classifica come bosco - querceti a roverella dell'Italia Meridionale e zona ad alto valore ecologico ed il PTCP come aree con copertura vegetale arbustiva e/o erbacee in evoluzione, che saranno lasciate libere per 47.000 mq circa e saranno oggetto di rimboschimento, come riportato nell'elaborato integrativo All. 10;

6. in relazione alla capacità di recapito del canale posto a Sud-Est si introduce apposita condizione ambientale in fase ante operam, mentre il funzionamento del ricettore finale delle acque di processo e di uffici e servizi viene illustrato nell'elaborato integrativo All. 13;

7. vengono giustificate le incidenze sulla vocazione agricola del territorio confermata dal vigente PTCP di Avellino, tramite la produzione di compost di qualità a servizio delle colture DOCG, in quanto le direttive CEE richiedono che entro il 2021, al fine di conservare la DOCG, la produzione sia certificata come "coltura biologica", che andrebbe reperita presso impianto ana a maggiore distanza, con conseguenti impatti di maggior consistenza sull'economia locale e sul traffico;

8. in merito al rispetto del criterio di preferenzialità per la localizzazione degli impianti appartenenti alla macrocategorie 2 e 3, art. 196, comma 3 D.Lgs 152/2006 recepito dal vigente Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani - PRGRU, a seguito delle integrazioni si valuta che:

- l'intervento non interferisce con aree tutelate paesaggisticamente ex art. 146 del D. Lgs. 490/99, ora art. 142 D. Lgs. 42/04, comma 1, lett. c) e g), ovvero con la fascia dei 150 mt dalle sponde del fiume Sa. e con le formazioni boschive;

- l'intervento non genera impatti diretti su aree di pregio agricolo DOCG, né impatti indiretti significativi negativi sul contesto più ampio.

Nella prospettazione attorea la nuova valutazione effettuata dalla Commissione e recepita nel D.D. n. 105 del 08.08.2019, oltre ad essere stata assunta in solo due giorni dalla ricezione delle controdeduzioni, denoterebbe carenza di istruttoria e di motivazione alla luce dei molteplici rilievi evidenziati nel medesimo ricorso.

**IV)- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 COST., 2, 3 E 7, L. 7.8.1990 N. 241 E S.M.I., 7 BIS, 8, 9, 10, 19, 21 e 22 D.LGS. N. 152/2006 ED ALLEGATO IV BIS E S.M.I., D.G.R.C. n. 680 del 7.11.2017 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI (punti 3.1. e 3.2.), VIZIO DEL PROCEDIMENTO, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARTECIPAZIONE ED ECCESSO DI POTERE PER PRESUPPOSTO ERRONEO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ E TRAVISAMENTO. SVIAMENTO.**



Nella prospettazione attorea la illogicità e la illegittimità della determinazione della Commissione, de plano ratificata dal Dirigente regionale, si manifesterebbero anche nell'indicazione delle condizioni; ciò in quanto ai punti 4, 5, 6, nonché 11 e 12 della scheda 01/04 (condizione) si erano classificate come "condizioni" attività che invece avevano la caratteristica di elementi da inserire in una VIA; la qualificazione degli stessi quali condizioni perseguirebbe pertanto solo il fine di superare i limiti della fase di screening e rimandare il tutto alla successiva fase di AIA, ma la diversità di quest'ultima rispetto alla VIA imporrebbe un ritorno alla fase precedente, ai fini di una rivalutazione.

4.- I comuni ricorrenti, a sostegno dei loro assunti, hanno depositato relazione tecnica di parte.

5. Il ricorso, oltre che alla Regione Campania, ente resistente, ed al Comune di (omissis), soggetto controinteressato, è stato notificato a scopo notiziale, come dichiarato dallo stessa parte ricorrente nelle memorie difensive presentate in corso di causa, anche agli enti indicati in epigrafe tra cui il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, la Provincia di Avellino e la Comunità Montana Partenio Vallo di Lauro.

5.1.- Mentre il Ministero ha insistito per il proprio difetto di legittimazione passiva e comunque per il rigetto del ricorso, la Provincia di Avellino e la Comunità Montana Partenio Vallo di Lauro hanno insistito per l'accoglimento, spiegando nella sostanza le difese proprie di interventori ad adiuvandum.

6. - All'esito dell'udienza camerale fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, la sezione, con ordinanza n. 00190/2020 del 15 gennaio 2020, ha disposto la celere celebrazione dell'udienza di merito, ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a., avuto riguardo alla complessità delle questioni.

6. 1- Con atto notificato in data 2 maggio 2020 e depositato il successivo 8 maggio i comuni ricorrenti hanno presentato motivi aggiunti avverso la delibera della Giunta Municipale del Comune di (omissis) (AV) n. 2 dell'8.1.2020, pubblicata all'Albo pretorio dal 15.1 al 30.1.2020, con cui veniva

approvato il progetto definitivo relativamente alla realizzazione dell'impianto de quo.

Avverso tale atto hanno articolato, in due motivi di ricorso, le seguenti censure:

I)- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 COST., 2, 3 E 7, L. 7.8.1990 N. 241 E S.M.I., 7 BIS, 19 D.LGS. N. 152/2006 ED ALLEGATO IV BIS E S.M.I., D.G.R.C. n. 680 del 7.11.2017 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI, VIZIO DEL PROCEDIMENTO, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARTECIPAZIONE ED ECCESSO DI POTERE PER PRESUPPOSTO ERRONEO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ E TRAVISAMENTO. SVIAMENTO.

In particolare i Comuni ricorrenti assumono che, a fronte del pronunciamento della Commissione, su un progetto (recte, studio di fattibilità ) diverso da quello originariamente ammesso a finanziamento con il D.D. n. 42/2017, con la delibera di G.M. n. 2/2020, lo studio preliminare, in sede di approvazione del progetto definitivo, veniva nuovamente rimodulato, con un aumento fino a 22.300.000,00 euro, con uno stravolgimento, pertanto, secondo i ricorrenti, totale della progettazione originariamente valutata.

Secondo i Comuni ricorrenti il grave vulnus procedimentale, con violazione dell'art. 19 T.U.A., deporrebbe per l'annullamento del provvedimento e la ripetizione del procedimento.

II)- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 97 COST., 2, 3 E 7, L. 7.8.1990 N. 241 E S.M.I., 7 BIS, 8, 9, 10, 19, 21, 22. 208 E 209 D.LGS. N. 152/2006 ED ALLEGATO IV BIS E S.M.I. D.G.R.C. N. 680 DEL 7.11.2017 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI (PUNTI 3.1. E 3.2.), D.G.R.C. N. 386/2016, VIZIO DEL PROCEDIMENTO, VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PARTECIPAZIONE ED ECCESSO DI POTERE PER PRESUPPOSTO ERRONEO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ E TRAVISAMENTO. SVIAMENTO.

I Comuni ricorrenti assumono che l'illegittimità del provvedimento di non assoggettabilità a V.I.A., oggetto del ricorso introduttivo, si desumerebbe vieppiù dal progetto definitivo, in quanto dallo stesso si evincerebbe che lo studio su cui si era pronunciata la commissione V.I.A. fosse del tutto parziale ed incompleto.

Ciò in quanto, nella prospettazione attorea, come evincibile dalle premesse della delibera n. 2/2020, solo in sede di approvazione del progetto definitivo era stata vagliata ed approvata la progettazione definitiva (consegnata nel dicembre 2019 dal progettista incaricato) composta da: a) elaborati generali; b) rilievo dello stato di fatto; c) ciclo produttivo; d) strutture; e) viabilità ; f) impianti elettrici e speciali; g) impianto di climatizzazione palazzina uffici; h) impianto idrico e antincendio; i) rete fognaria; l) mitigazione ambientale.

Ciò denoterebbe che gli atti analizzati in sede di verifica di assoggettabilità fossero solo generici e che in sede di approvazione della progettazione definitiva sia intervenuta una ulteriore modifica progettuale, tant'è che vi era stato un incremento di ben 5 milioni di euro circa, rispetto all'importo di 19 milioni.

Secondo parte ricorrente il progetto definitivo approvato renderebbe ancor più illegittimo il provvedimento di non assoggettabilità, in quanto, rispetto al progetto valutato e ritenuto non assoggettabile a VIA, lo stesso concreterebbe una variante sostanziale dello studio di fattibilità valutato e sulla scorta del quale era stata presentata l'istanza di attivazione del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA.

7.- In vista dell'udienza di trattazione del merito del ricorso le parti hanno prodotto articolate memorie difensive.

7.1.- In particolare il Comune di (omissis) ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione a ricorrere dei Comuni ricorrenti, nonché l'improcedibilità del ricorso per non avere gli stessi impugnato la delibera di Consiglio n. 7 del 13/7/2020 dell'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino, che nell'esercizio delle competenze e funzioni assegnategli dalle legge regionale n. 14/2016 (in particolare la predisposizione del Piano d'Ambito Territoriale, quale "strumento per il governo delle attività di gestione per lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti che prevede, tra l'altro, l'individuazione, nel rispetto degli indirizzi del Piano Regionale, delle aree dove localizzare gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani), aveva individuato, sulla base di uno "studio di fattibilità tecnica ed economica che contiene soluzioni per la gestione dei rifiuti, tra cui la disponibilità di quattro aree per la localizzazione del nuovo impianto di trattamento della frazione organica a tecnologia anaerobica", nonché a seguito della valutazione di commissione tecnica all'uopo nominata, proprio il sito ubicato nel Comune di (omissis) quale area più idonea e/o soluzione migliore.

8.- Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza del 10 novembre 2020, nella cui sede i legali delle parti hanno discusso con collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi del combinato disposto degli art. 4 d.l. 28/2020 e 25 d.l. 137/2020.

9.- In via preliminare deve evidenziarsi come non possa essere preso in considerazione il contenuto della memoria di replica prodotta da parte ricorrente in data 3 novembre 2020, in violazione del termine libero di dieci giorni prima dell'udienza di discussione fissato dall'art. 73 comma 1 c.p.a., da considerarsi perentorio, salva l'allegazione dell'impossibilità di produrre l'atto nei termini, ex art. 54 comma 1 c.p.a..

Come chiarito da condivisa giurisprudenza, infatti, il termine fissato dal menzionato art. 73, comma 1, c.p.a. ha carattere perentorio in quanto espressione di un precetto di ordine pubblico sostanziale a tutela del principio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 gennaio 2019 n. 194; Idem, Sez. VI, 28 maggio 2019 n. 3511; TAR Lombardia - Milano, sez. II, 7 gennaio 2020, n. 37).

Ne consegue che il deposito tardivo di memorie e documenti comporta l'inutilizzabilità processuale degli stessi, salvo i soli casi di dimostrata estrema difficoltà di produrre siffatti atti nei termini, circostanza che non ricorre nella fattispecie in esame.

10.- Ciò posto, sempre in via preliminare, vanno vagliate le eccezioni di difetto di legittimazione attiva e di improcedibilità del ricorso formulate dal Comune di (omissis).

Le stesse vanno disattese.

10.1.- Quanto alla prima eccezione, va osservato che sussiste senza dubbio la legittimatio ad causam e l'interesse a ricorrere dei Comuni ricorrenti in virtù del criterio della vicinitas, essendo il Comune di (omissis) confinante con il Comune di (omissis) e gli altri due Comuni in ogni caso posti a poca distanza, per cui l'impatto ambientale dell'intervento de quo, anche in termini di aumento del traffico dei mezzi pesanti, con conseguente aumento anche delle emissioni in atmosfera, non potrebbe non avere effetti sui territori dei medesimi comuni (cfr., peraltro, quanto

alla sussistenza della legittimatio ad causam dei comuni limitrofi ad impugnare la verifica di esclusione dalla Valutazione Ambientale Strategica, Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 17 settembre 2012, n. 4926, che ha ricordato come il criterio della vicinitas, è stato in passato positivamente scrutinato da Consiglio Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3263, secondo cui un impianto di consistenti dimensioni preposto alla produzione di energia elettrica radica in capo al comune finitimo la legittimazione ad agire, poiché non può essere subordinata alla produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità dell'impianto, reputandosi sufficiente la prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle immediate vicinanze della centrale da realizzare).

Avuto riguardo al criterio della vicinitas, deve pertanto ritenersi sussistente la legittimazione e l'interesse ad agire dei Comuni vicini, quali enti esponenziali della comunità di riferimento.

Come osservato da T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I, Sent. 16 novembre 2011, n. 1568, "La legittimazione ad agire dell'ente locale in materia ambientale, in quanto titolare di un interesse collettivo, è riconosciuta dalla giurisprudenza fin da T.a.r. Lazio 1064/90 (secondo cui "il comune, quale ente territoriale esponenziale di una determinata collettività di cittadini della quale cura istituzionalmente gli interessi a promuovere lo sviluppo, è pienamente legittimato ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo i provvedimenti ritenuti lesivi dell'ambiente).

Sarebbe d'altronde alquanto irragionevole riconoscere legislativamente all'ente territoriale la possibilità di agire in giudizio (in via successiva) per il risarcimento del danno all'ambiente (come fa l'art. 18, co. 3, l. 349/86), e negargli invece la possibilità di agire (in via preventiva) per impedire la produzione di quello stesso danno.

Sarebbe altrettanto irragionevole riconoscere la titolarità di un interesse collettivo ad associazioni ambientaliste, il cui collegamento con il territorio interessato dall'abuso è talora costituito soltanto dal fine statutario, e non individuarlo nell'ente istituzionalmente esponenziale della comunità di riferimento".

A sostegno dell'impugnativa, peraltro, i Comuni ricorrenti assumono di rappresentare una popolazione complessiva di 6.100 abitanti circa, di trovarsi in provincia di Avellino, nella media valle del Sa. e di confinare ((omissis) e (omissis)) con il Comune di (omissis); il Comune di (omissis), invece, sarebbe confinante con il Comune di (omissis), ed in ogni caso limitrofo all'area di intervento.

Assumono inoltre che la Valle del Sa. si presenterebbe già martoriata da un inquinamento globale che interesserebbe le tre matrici acqua, aria e terra, con la presenza dell'impianto STIR in località (omissis) (area ASI di Avellino), a pochi chilometri di distanza dai territori dei Comuni ricorrenti nonché di essere interessati dal traffico veicolare di mezzi pesanti determinato dall'apertura dell'impianto. Deducono, sotto tale profilo, che il sito de quo sarebbe raggiungibile mediante l'attraversamento di due strade, una ex strada statale (SS (omissis)) che collega Avellino e Benevento e in corrispondenza della località "(omissis)" di (omissis) attraversa due alti costoni rocciosi (denominato "Stretto di (omissis)"), più volte chiuso in passato per la caduta di massi, anche per lunghi periodi; l'altra strada, la SS (omissis), il cui tracciato risale il fiume Sa., passando per il centro abitato del Comune di (omissis) (dove vi sono pericolose strettoie della carreggiata, con regolamentazione semaforica) e (omissis).

Da ciò la sussistenza della legittimatio ad causam e dell'interesse ad agire dei Comuni ricorrenti.

10.2.- Parimenti da disattendere è l'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse, con conseguente improcedibilità dell'odierno ricorso, fondata sul rilievo della mancata impugnazione da parte dei Comuni ricorrenti della delibera di Consiglio n. 7 del 13/7/2020 dell'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino, che, nell'esercizio delle competenze e funzioni assegnategli dalle legge regionale n. 14/2016, ha individuato, sulla base di uno "studio di fattibilità tecnica ed economica che contiene soluzioni per la gestione dei rifiuti, tra cui la disponibilità di quattro aree per la localizzazione del nuovo impianto di trattamento della frazione organica a tecnologia anaerobica", proprio il sito ubicato nel Comune di (omissis) quale area più idonea e/o soluzione migliore.

Ed invero l'interesse ad agire dei ricorrenti non deve ritenersi relazionato alla sola localizzazione dell'impianto, dovendosi ritenere sussistente l'interesse alla ripetizione della procedura di assoggettamento alla V.I.A., posto che un diverso esito di detta procedura dovrebbe comportare l'assoggettamento del progetto de quo alle approfondite analisi istruttorie sottese alla procedura di V.I.A., la quale potrebbe eventualmente concludersi anche con il diniego di V.I.A., con conseguente arresto dell'iter approvativo della realizzazione dell'impianto.

10.3.- Sempre in via preliminare, deve osservarsi come nulla debba essere disposto in ordine all'eccepito difetto di legittimazione passiva del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, avuto riguardo al rilievo che la notifica del ricorso de quo al medesimo Ministero, come affermato dalla stessa parte ricorrente, è avvenuta a scopi meramente notiziali, e verosimilmente al fine di provocarne una difesa di tipo adesivo rispetto alla prospettazione spiegata in ricorso, laddove, per contro, il Ministero si è limitato a richiedere l'accertamento del proprio difetto di legittimazione passiva e comunque il rigetto del ricorso.

11. - Prima di passare alla disamina del merito del ricorso, al fine di analizzare compiutamente l'odierna fattispecie, giova fare una breve premessa sull'inquadramento giuridico della materia de qua.

Il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto Codice dell'Ambiente, dopo aver tracciato nel Titolo I della Parte II le linee generali e definitorie degli istituti della V.I.A., della V.A.S. (valutazione ambientale strategica) e della autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), ne descrive analiticamente il procedimento nelle disposizioni successive.

In merito alla ricostruzione della ratio e della funzione della verifica di assoggettabilità a V.I.A. e della sua distinzione rispetto alla V.A.S., giova richiamare quanto di recente ritenuto dal Consiglio di Stato, sez. II, con la sentenza 07/09/2020, n. 5379.

La V.I.A. è configurata dal legislatore come procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad autorizzazione. Trattasi di un procedimento di valutazione ex ante degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, il cui obiettivo è proteggere la salute umana, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile (cfr. art. 3, direttiva n. 85/337/CEE e successive modifiche apportate dalla direttiva n. 97/11/CE). Essa mira a stabilire, e conseguentemente governare, in termini di soluzioni più idonee al perseguimento degli evidenziati obiettivi di salvaguardia, gli effetti sull'ambiente di determinate progettualità. Tali effetti, comunemente sussumibili nel concetto di "impatto ambientale", si identificano nella alterazione "qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa" che viene a prodursi sull'ambiente, laddove quest'ultimo a sua volta è identificato in un ampio contenitore, costituito dal "sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti" (art. 5, comma 1, lett. b) e c), del D. Lgs. n. 152 del 2006).

Anche l'oggetto dello screening è, sostanzialmente, il citato "impatto ambientale", ovvero "l'alterazione" dell'ambiente lato sensu inteso: con la differenza che lo stesso svolge una funzione preliminare, 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 intuibile risparmio, sia in termini di costi effettivi, che di tempi di attuazione.

Lo screening, dunque, in considerazione dell'autonomia riconosciutagli dallo stesso Codice ambientale, che all'art. 19 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.

Al riguardo, il Collegio ritiene di dover aderire a quell'orientamento giurisprudenziale (Cons. giust. amm. Sicilia, 24 marzo 2020, n. 206) secondo il quale "In materia di tutela ambientale, l'attività di verifica contemplata nella normativa di cui all'art. 19 del D. Lgs. n. 152/2006 riguarda un potere esclusivamente tecnico-discrezionale, dovendosi riscontrare in base a conoscenze tecniche se vi siano o no impatti e stabilirne il grado, senza alcuna valutazione comparativa di interessi, spettando quest'ultima alla diversa sede della più rigorosa procedura di valutazione, laddove sia accertato il presupposto di un impatto ambientale significativo. Trattasi di una distinzione non meramente formale poiché attiene alla natura del potere, tecnico e non politico-amministrativo".

Lo screening è qualificato altresì come preliminare alla V.I.A., dizione questa da intendere in senso cronologico, in quanto 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 che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono infatti 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).

La verifica di assoggettabilità, dunque, non può essere considerata una fase costitutiva ed imprescindibile della V.I.A., perché essa non deve essere esperita sempre, ma solo rispetto ai progetti innanzi indicati. Ne costituisce pertanto un elemento aggiuntivo eccezionale rispetto al normale iter, che per gli altri progetti prende avvio con la presentazione della relativa istanza.

La direttiva n. 2011/92/UE, che ha armonizzato a livello comunitario la disciplina della V.I.A., specifica che 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 . Suddetta 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.

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 richiedente.

Deve pertanto osservarsi come i presupposti per la V.I.A. siano oggettivi, e riposino nel ricadere o meno di un certo progetto fra le tipologie per le quali la normativa contenuta nel D. Lgs. n. 152 del 2006, o nelle leggi regionali, contempla la verifica ambientale, obbligatoriamente, ovvero facoltativamente, imponendo il legislatore la preliminare verifica di assoggettabilità (sul punto, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2403).

Il procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A. è disciplinato dall'art. 19 del T.U.A. nella versione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto di causa, ovvero nel testo precedente le modifiche apportate dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76.

Lo stesso dispone che "1. Il proponente trasmette all'autorità competente lo studio preliminare ambientale in formato elettronico, redatto in conformità a quanto contenuto nell'allegato IV-bis alla parte seconda del presente decreto, nonché copia dell'avvenuto pagamento del contributo di cui all'articolo 33.

2. Lo studio preliminare ambientale è pubblicato tempestivamente nel sito web dell'autorità competente, con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

3. L'autorità competente comunica per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web.

4. Entro e non oltre quarantacinque giorni dalla comunicazione di cui al comma 3, chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito web, dello studio preliminare ambientale e della documentazione a corredo, presentando

le proprie osservazioni all'autorità competente.

5. L'autorità competente, sulla base dei criteri di cui all'allegato V alla parte seconda del presente decreto, tenuto conto delle osservazioni pervenute e, se del caso, dei risultati di eventuali altre valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base ad altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali, verifica se il progetto ha possibili impatti ambientali significativi.

6. L'autorità competente può, per una sola volta, richiedere chiarimenti e integrazioni al proponente, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 4. In tal caso, il proponente provvede a trasmettere i chiarimenti richiesti entro e non oltre i successivi quarantacinque giorni. Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione delle integrazioni e dei chiarimenti richiesti per un periodo non superiore a novanta giorni. Qualora il proponente non trasmetta la documentazione richiesta entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione.

7. L'autorità competente adotta il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA entro i successivi quarantacinque giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 4, ovvero entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione di cui al comma 6. In casi eccezionali, relativi alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto, l'autorità competente può prorogare, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, il termine per l'adozione del provvedimento di verifica; in tal caso, l'autorità competente comunica tempestivamente per iscritto al proponente le ragioni che giustificano la proroga e la data entro la quale è prevista l'adozione del provvedimento.

8. Qualora l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, specifica i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato V, e, ove richiesto dal proponente, tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza, specifica le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi.

9. Qualora l'autorità competente stabilisca che il progetto debba essere assoggettato al procedimento di VIA, specifica i motivi principali alla base della richiesta di VIA in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato V.

10. Per i progetti elencati nell'allegato II-bis e nell'allegato IV alla parte seconda del presente decreto la verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata applicando i criteri e le soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'11 aprile 2015.

11. Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, comprese le motivazioni, è pubblicato integralmente nel sito web dell'autorità competente.

12. I termini per il rilascio del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

13. Tutta la documentazione afferente al procedimento, nonché i risultati delle consultazioni svolte, le informazioni raccolte, le osservazioni e i pareri sono tempestivamente pubblicati dall'autorità competente sul proprio sito web".

Il procedimento ha inizio, pertanto, con una fase introduttiva, che consiste nella presentazione dell'istanza di assoggettabilità all'autorità competente, con allegato lo studio preliminare ambientale. Segue poi una fase di pubblicità, con la quale viene data informazione dell'avvio della procedura, nella quale il soggetto proponente ha l'obbligo di pubblicare un avviso circa l'effettivo deposito dell'istanza.

L'autorità competente deve, peraltro, comunicare per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web.

Segue poi una fase in contraddittorio con le Amministrazioni e gli enti territoriali potenzialmente interessati, che hanno termine di 45 giorni dalla comunicazione innanzi indicata per presentare le loro osservazioni.

All'esito di tale fase, l'autorità procedente deve verificare se il progetto ha possibili impatti ambientali significativi, nel qual caso deve essere disposta la V.I.A.

L'amministrazione procedente, inoltre, può, per una sola volta, richiedere chiarimenti e integrazioni al proponente, precisazione, questa, non priva di rilievo per la corretta connotazione del procedimento de quo, come meglio chiarito nel prosieguo.

Il proponente, in tal caso, deve trasmettere i chiarimenti nei successivi 45 giorni, pena l'archiviazione della pratica, salva la possibilità di sospensione del termine medesimo per 90 giorni, su richiesta del medesimo proponente.

Il provvedimento conclusivo deve essere adottato nel termine di quarantacinque giorni dalla scadenza del termine assegnato alle amministrazioni e gli enti territoriali che hanno presentato osservazioni, ovvero nel termine di trenta giorni dalla presentazione delle richieste integrazioni documentali, salva la possibilità di prorogare, nei casi di maggiore complessità, il termine medesimo, per un termine massimo di trenta giorni, con provvedimento motivato.

Sia il provvedimento di non assoggettabilità a V.I.A. che il provvedimento che, al contrario, ritenga necessario che il progetto sia sottoposto a V.I.A. devono essere congruamente motivati in base ai criteri stabiliti nell'allegato V.

Quanto detto rende evidente la peculiarità dell'autonomia del procedimento di screening, che non si conclude mai con un diniego di V.I.A., bensì con un giudizio di necessità di sostanziale approfondimento. In altre parole, come evidenziato da Consiglio di Stato, sez. II, con la sentenza 7 settembre 2020, n. 5379 cit., "il rapporto tra i due procedimenti appare 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)".

La disciplina generale contenuta nelle norme del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) configura espressamente la procedura di verifica dell'assoggettabilità a V.I.A. come vero e proprio subprocedimento autonomo che si conclude, nel rispetto delle garanzie partecipative, con un atto avente natura provvedimento, soggetto a pubblicazione (Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 5092 del 14 ottobre 2014).

12.- Ciò posto, nell'esaminare i motivi del ricorso introduttivo, vanno esaminate distintamente le censure di carattere formale - aventi peraltro anche effetti sostanziali - formulate nei primi due motivi di ricorso, dalle censure di carattere sostanziale, formulate nel terzo e quarto motivo di ricorso.

Il primo ed il secondo motivo di ricorso sono parzialmente fondati, nel senso di seguito precisato.

12.1.- Senza dubbio infondata è la censura formulata nel primo motivo di ricorso, secondo la quale il procedimento sarebbe viziato per essere stato esaminato un progetto (di tipo anaerobico) diverso da quello aerobico ammesso a finanziamento, in quanto la funzione della procedura di screening è, come innanzi evidenziato, quella di valutare se il progetto presentato e da realizzare abbia significativi impatti ambientali e debba pertanto essere sottoposto alla procedura di V.I.A., mentre la sussistenza di tutti i presupposti per la realizzazione del progetto deve essere valutata al momento dell'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto e pertanto nella procedura di A.I.A..

Nell'ipotesi di specie, pertanto, la Commissione non avrebbe che potuto pronunciarsi sul progetto presentato, senza che potesse in alcun modo esprimersi sulla difformità del progetto de quo rispetto a quello ammesso a finanziamento da parte della Regione Campania.

Ed invero, come innanzi osservato, la procedura della V.I.A. è istituito finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso nella sua più ampia accezione, con riferimento alle sue varie componenti: il paesaggio, le risorse naturali, le condizioni di vivibilità degli abitanti, gli aspetti culturali (Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 468 del 24 gennaio 2013) e nell'ottica di tutela di tali interessi va pertanto inquadrata anche la procedura di

screening, laddove è l'autorizzazione integrata ambientale l'atto autorizzativo che 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, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto (Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 4928 del 02 ottobre 2014).

12.2.- Fondata per contro è la censura, del pari formulata nel primo motivo di ricorso, relativa alla pretermissione del giusto contraddittorio procedimentale con i Comuni ricorrenti, ai quali avrebbe dovuto essere comunicata, quali enti territoriali territorialmente interessati, ai sensi dell'art. 19 comma 3 del T.U.A., da parte dell'autorità procedente, "l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web", laddove nella documentazione in atti non vi è prova che la predetta comunicazione sia stata inviata ai Comuni ricorrenti.

Al riguardo non può disconoscersi come i Comuni medesimi, siti nella media valle del Sa. interessata dalla realizzazione dell'impianto, ed in particolare il Comune di (omissis), quale Comune confinante e con numero di abitanti superiore al Comune di (omissis), ed il Comune di (omissis), che sarà interessato dall'attraversamento dei mezzi pesanti destinati al trasporto dei materiali all'impianto de quo, in entrata ed in uscita, dovessero essere coinvolti nel contraddittorio procedimentale, al fine di consentire loro, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 19 del T.U.A., di presentare le proprie osservazioni, le quali avrebbero dovuto essere prese necessariamente in considerazione, secondo quanto prescritto dal successivo comma 5, dall'autorità procedente.

Il grave vulnus al giusto contraddittorio procedimentale, oltre a tradursi in una violazione del principio di leale collaborazione in una materia tanto delicata quale quella ambientale, nella quale le ricadute della realizzazione dei progetti non possono essere circoscritte al solo ambito del Comune interessato dalla predetta realizzazione, ha peraltro inevitabilmente comportato un difetto di istruttoria e di motivazione, con la conseguente necessità di riedizione dell'intera procedura.

Risulta altresì violata la prescrizione della D.G.R.C. n. 680/2017, laddove al punto 3.2, lett. d) prescrive che l'istanza sia corredata dall'elenco delle Amministrazioni e degli Enti potenzialmente interessati dal progetto predisposto, in quanto nell'elenco al riguardo presentato non compaiono i Comuni ricorrenti.

La necessità di riedizione ex novo della procedura, fondata sul rilievo della pretermissione del contraddittorio con i Comuni ricorrenti, comporterebbe ex se l'assorbimento delle ulteriori censure, come evidenziato dalla stessa parte ricorrente.

Nondimeno, per completezza, ed in vista della riedizione del potere, il Collegio ritiene opportuna l'analisi, sia pure per sommi capi, anche degli ulteriori motivi di ricorso.

13. - Il secondo motivo di ricorso è fondato nel senso di seguito precisato.

13.1.- Al riguardo, non può accogliersi in toto la prospettazione attorea, laddove si deduce che i termini per la conclusione del procedimento de quo sarebbero perentori, essendo la perentorietà prescritta dal comma 12 dell'art. 19 del T.U.A. solamente in relazione all'attivazione dei rimedi previsti a tutela del silenzio inadempiuto, e quindi ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza che il superamento dei termini assegnati all'Amministrazione - diversamente da quelli assegnati al privato per la produzione delle integrazioni documentali previsti a pena di archiviazione dell'istanza - possa comportare l'esaurimento del potere. Al riguardo infatti ben può applicarsi l'orientamento giurisprudenziale, sia pure formatosi in relazione al previgente art. 20 del T.U.A. che regolava il procedimento de quo, secondo il quale "I termini per la conclusione del procedimento di verifica dell'assoggettabilità di un progetto a V.I.A. (Valutazione d'Impatto Ambientale) ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 152/2006 possono ritenersi non perentori bensì ordinatori perché l'inosservanza dei medesimi non comporta alcuna causa inficiante la validità della procedura con conseguente illegittimità dei relativi atti, né implica alcuna decadenza per l'Amministrazione dal potere di provvedere, benché tardivamente. Tuttavia, la violazione dei termini prevista dal suddetto art. 20 comporta, in presenza dei relativi presupposti, effetti di altro genere quali responsabilità disciplinari, penali, contabili e risarcitorie per danni da ritardo" (Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 1239 del 25 marzo 2016).

13.2. - Fondate invece sono le censure laddove i Comuni ricorrenti assumono che l'amministrazione, nell'adottare



per ben due volte il preavviso di rigetto, avrebbe consentito ben tre integrazioni documentali al Comune proponente, laddove, secondo la rigida scansione procedimentale dettata dall'art. 19 del T.U.A., l'autorità competente può, per una sola volta, richiedere chiarimenti e integrazioni al proponente (comma 6).

Ed invero, come osservato dai Comuni ricorrenti e documentato in atti, un primo preavviso era stato adottato dall'autorità precedente con nota del 14.11.2018, rispetto alla quale il Comune di (omissis) provvedeva a produrre documentazione in data in data 22.11.2018.

Con nota prot. n. 501792 del 18.12.2018 il Ministero per i Beni Culturali - Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno ed Avellino formulava una serie di osservazioni, dichiarandosi nella impossibilità di effettuare le valutazioni di competenza sul progetto e chiedendo una serie di chiarimenti ed integrazioni documentali.

Con successiva nota, prot. n. 78014 del 5.2.2019, la Regione Campania richiedeva al Comune di (omissis) un'integrazione documentale su tutto il progetto, ed anche sulle tematiche poste dalla Soprintendenza, concedendo un termine di 45 giorni, pena l'archiviazione della pratica.

Le osservazioni (seconda integrazione) venivano inviate in data 20.3.2019.

Con successiva nota prot. n. 50179 del 9.5.2019, il Ministero per i Beni Culturali - Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno ed Avellino richiedeva una serie di chiarimenti.

Tale richiesta non veniva evasa, ed il procedimento proseguiva con la formulazione, in data 21.5.2019, da parte della Commissione, del parere di assoggettabilità a V.I.A. del progetto.

Con nota del 31.7.2019, prot. n. 483625, la Regione comunicava quindi al Comune di (omissis) il parere della Commissione VIA-VAS, attivando la procedura ex art. 10 bis L. n. 241/1990, quale preavviso di "rigetto".

Il Comune di (omissis), allora, presentava ulteriori deduzioni (le terze); quindi, il 24.7.2019 la Commissione VIA-VAS, a fronte delle note integrative del Comune, esprimeva, a condizioni, il parere, poi confluito nel Decreto Dirigenziale n. 105 del 08.08.2019, di non assoggettabilità dell'intervento alla procedura VIA.

Detta violazione si sarebbe peraltro tradotta, come osservato dai Comuni ricorrenti, anche in un eccesso di potere, essendosi rimesso in corsa il Comune proponente al fine di ottenere un provvedimento di non assoggettabilità a V.I.A., laddove la Commissione si era invece determinata, con il parere poi confluito nel secondo preavviso ex art. 10 bis l. 241/90, a sottoporre il progetto a V.I.A.

Nell'ipotesi di specie, peraltro, con la terza produzione documentale il Comune proponente, al fine di superare alcuni dei rilievi ostativi formulati dall'amministrazione regionale precedente - in particolare quelli afferenti la distanza del fiume Sa. e l'interessamento delle aree boscate - ha portato all'attenzione dell'autorità precedente un progetto diverso da quelle in origine presentato, sul quale si era svolto in precedenza l'istruttoria e il contraddittorio procedimentale.

Sul punto, come rilevato dai Comuni ricorrenti, va osservato che alla fattispecie di screening non si applica il disposto dell'art. 10 bis l. 241/90, come del resto recentemente ritenuto dal Consiglio di Stato, sez. II, con la sentenza 7 settembre 2020, n. 5379 cit., la quale ha osservato che "la mancanza di un esito finale negativo rende il provvedimento impugnato ontologicamente incompatibile con la necessità del relativo preavviso. Nel giudizio di screening, infatti, non si addiende ad un vero e proprio diniego, ma solo alla decisione di sottoporre a procedimento di valutazione un determinato progetto (cfr. T.A.R. Calabria, sez. I, 30 marzo 2017, n. 536; T.A.R. Puglia, sez. I, 10 luglio 2012, n. 1394)... L'omesso preavviso di rigetto ex art. 10 bis della L. n. 241 del 1990, non è invocabile non solo per i provvedimenti di carattere vincolato, ma anche per quelli connotati ex lege da tratti di assoluta specialità, come pertanto riscontrabile nel caso di specie. La ribadita autonomia del procedimento di screening, infatti, non ne consente comunque lo snaturamento contenutistico, che resta quello di un - eventuale - passaggio intermedio verso la V.I.A. completa, al cui interno verranno recuperate tutte le necessarie istanze partecipative, e gli apporti contributivi che la parte vorrà addurre, in quanto essa si risolvibile in un atto di diniego.

In sintesi, consentire di fornire apporti e chiarimenti di carattere anche tecnico al solo scopo di scongiurare più

approfondite verifiche a tutela dell'ambiente, oltre ad appesantire inutilmente il procedimento, finirebbe per comprometterne la natura sommaria che necessariamente ne connota il giudizio, comunque non preclusivo degli esiti finali".

Nell'ipotesi di specie, peraltro, l'adozione di ben due atti di preavviso ex art. 10 bis l. 241/90, oltre alla vera e propria richiesta di integrazione documentale, ha determinato il superamento dei termini - questi sì perentori - assegnati al Comune proponente per produrre una sola volta - fermo restando la possibilità di sospensione dei termini medesimi - le richieste integrazioni documentali, portando ad uno snaturamento della procedura di screening che non può essere caratterizzata dalla sommarietà, con la conseguenza che le ipotesi di dubbio allo stato degli atti sui significativi impatti ambientali determinati dal progetto, non possono che orientare, in un'ottica cautelativa, per la sottoposizione del progetto alla procedura di V.I.A., nella cui sede potranno essere esperiti tutti i necessari approfondimenti istruttori, nonché la valutazione comparativa degli interessi in gioco, preclusa, come innanzi osservato, nella preliminare procedura di screening.

Ed invero la procedura di screening deve intendersi 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 deliberazione preliminare, proprio perché di per sé non preclusiva degli esiti della successiva V.I.A. (Consiglio di Stato, sez. II, con la sentenza 7 settembre 2020, n. 5379 cit.).

14.- Fondato inoltre è altresì il terzo motivo di ricorso relativo al difetto di istruttoria e di motivazione del gravato provvedimento. Nella prospettazione attorea, la nuova valutazione effettuata dalla Commissione e recepita nel D.D. n. 105 del 08.08.2019, oltre ad essere stata assunta in solo due giorni dalla ricezione delle controdeduzioni, denoterebbe carenza di istruttoria e di motivazione avuto riguardo ai molteplici rilievi evidenziati in ricorso e da ritenersi fondati.

Ed invero, nonostante nel preavviso di rigetto si fosse evidenziato che il progetto ricadesse in un'area a destinazione industriale secondo il vigente PRG del Comune di (omissis), che ha recepito un P.I.P. ex L. 219/81 approvato nel 1986, ad oggi non attuato se non per la presenza di una stradina di accesso ed un piazzale, nel provvedimento definitivo detto rilievo verrebbe superato con la considerazione che il P.I.P. sarebbe stato attuato per due lotti, senza indicare quali sarebbero i due lotti realizzati e senza considerare che il P.I.P. inattuato deve intendersi decaduto con il decorso del decennio.

Pertanto, per la parte rimasta inattuata, sarebbe necessaria una nuova regolamentazione da parte dell'Ente, che invece, come allegato da parte ricorrente e non contestato dalle controparti, sarebbe munito di uno strumento urbanistico non adeguato rispetto alle disposizioni di cui alla L.R.C. n. 4/2017.

Tale considerazioni sono rilevanti non in un'ottica urbanistica - essendo la relativa disamina riservata alla procedura di A.I.A. - ma in considerazione del rilievo che la mancata e non attuata destinazione industriale del sito de quo non potrebbe che portare ad assegnare rilievo preminente all'attuale vocazione prevalentemente agricolo-naturalistico dell'area de qua, classificata nel PTCP di Avellino come territorio con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità di cui all'art. 21 del D. Lgs. del 18 Maggio 2001, n. 228, e, nella fattispecie, a DOCG per la produzione vitivinicola.

Peraltro, dalla relazione tecnica di parte depositata dai Comuni ricorrenti risulta che non corrisponderebbe al vero che nelle immediate vicinanze all'area di intervento le coltivazioni prevalenti non sarebbero del tipo viticolo, come invece confermato dalla documentazione fotografica depositata.

Ciò senza mancare di rilevare che, sul nuovo progetto presentato all'esito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, in tesi escludente i sollevati rilievi, non si era svolto alcun contraddittorio con gli enti interessati.

Parimenti non sarebbe stato debitamente considerato che l'area di intervento ricadrebbe, seppure parzialmente, nella fascia di rispetto del fiume Sa..

Detto rilievo, peraltro, risulta viepiù confermato dalla relazione al progetto definitivo nella quale si specifica che "una minima parte dell'area di piazzale dell'impianto da realizzare ricade nelle aree di rispetto coste e corpi idrici

previsti all'art. 142, lett c del D.lgs. 42/2004: in questa porzione del piazzale non è prevista la realizzazione di fabbricati, impianti oppure particolari opere bensì solamente una rampa di accesso al locale ricezione per lo scarico della risorsa in ingresso oltre recinzione perimetrale dell'impianto stesso".

In considerazione di tali rilievi, pertanto, non poteva ritenersi totalmente superata la richiesta di chiarimenti formulata dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo nell'ambito delle proprie competenze sulle aree sottoposte a tutela; ciò pur nella considerazione del rilievo che, come evidenziato nella scheda tecnica, l'intervento sarà sottoposto a specifica autorizzazione paesaggistica, per cui la richiesta di parere nella presente fase di screening al Ministero deve ritenersi avvenuta in via ultronea su iniziativa del proponente; e tuttavia, una volta intervenuta tale interlocuzione, la mancata trasmissione del nuovo progetto in tesi escludente i sollevati rilievi, al Ministero, non può che risolversi in una regressione delle scelte procedurali compiute a monte, con ciò dovendosi evidenziare un'ulteriore contraddizione che ha contraddistinto il procedimento de quo.

Inoltre la parte ricorrente osserva, in merito alla ricaduta sul traffico e l'emissione in atmosfera nei territori attraversati, che in progetto è previsto l'ingresso nell'impianto di un quantitativo giornaliero di 110 tonnellate circa di FORSU e di 30 tonnellate circa di sfalci e potature. Il tutto si sostanzierebbe (secondo il redattore del progetto) nella produzione di 20 ton/g di sovvali e 20-30 ton/g di compost finito e nell'utilizzo in entrata ed uscita di circa 5 automezzi di capacità pari a 10 tonnellate circa lungo la SP88, ma la prospettazione sarebbe illogica in quanto la movimentazione degli automezzi dovrebbe aggirarsi almeno sui 15/18 mezzi al giorno, mentre sarebbe utopistica l'ipotesi di reimpiego degli stessi mezzi in entrata ed in uscita, considerata la natura del rifiuto trasportato, lo stato dei mezzi e la diversità dei soggetti che accedono all'impianto.

Al riguardo, in considerazione del principio di prova offerto dai Comuni ricorrenti con la produzione della relazione tecnica di parte, deve condividersi la prospettazione attorea secondo la quale la Commissione aveva ritenuto l'aumento di traffico giornaliero come "assorbibile e sopportabile", senza tuttavia effettuare alcun approfondimento specifico, né valutando l'incidenza dell'attraversamento obbligato degli automezzi all'interno dei centri abitati dei comuni limitrofi, quali (omissis) e (omissis), pur essendo a conoscenza delle criticità che caratterizzano la predetta SP88 e il tracciato della SS (omissis); ed invero nel settembre 2018 il Comune di (omissis), in una nota inviata alla Commissione Agricoltura della Regione Campania, aveva riportato una dettagliata relazione redatta dall'organo tecnico del Comune di (omissis), nella quale venivano evidenziate tutte le criticità del tratto viario, nonché i rischi, non solo per la sostenibilità del traffico, ma anche per la sicurezza stradale, derivante dall'incremento della circolazione anche con mezzi pesanti.

Nell'allegato 9, peraltro, il soggetto proponente ipotizza un decongestionamento assai improbabile tramite la rete ferroviaria ed auspica la realizzazione della rete stradale di collegamento delle aree A.S.I. di (omissis) e Cervinara (opera annunciata da anni ma mai progettata secondo quanto allegato dalla parte ricorrente e non oggetto di contestazione).

Parimenti condivisibile è la prospettazione della parte ricorrente secondo la quale dovrebbe intendersi affetta da deficit istruttorio e motivazionale la parte del gravato decreto tendente a giustificare la realizzazione dell'impianto come risorsa di produzione del compost di qualità per la "coltura biologica", avuto riguardo a quanto rappresentato alla determina Anac n. 876/17, con la quale si evidenziano i rischi di un ulteriore danno ed aggravio dei costi derivanti dal trasporto in discarica di compost scadente, nonché alla circostanza - evidenziata nella relazione tecnica di parte - secondo la quale compost di qualità dovrebbe intendersi quello realizzato con trattamento aerobico, laddove l'impianto de quo sarà di tipo anaerobico.

Ciò senza mancare di rilevare che tale parte motivazionale del gravato decreto si è risolta, nella sostanza, non in un mero giudizio tecnico discrezionale circa gli impatti ambientali del progetto de quo, ma anche in un giudizio di discrezionalità amministrativa, ovvero di contemperamento degli opposti interessi, giudizio questo, che, come innanzi osservato, dovrebbe essere riservato alla procedura di V.I.A.

15.- Infondato è per contro il quarto motivo di ricorso con il quale i Comuni ricorrenti deducono che ai punti 4, 5, 6, nonché 11 e 12 della scheda 01/04 (condizione) si erano classificate illegittimamente come "condizioni", attività che invece avevano la caratteristica di elementi da inserire in una V.I.A..

Ed invero l'assunto di parte ricorrente si rileva estremamente generico; peraltro la possibilità di dettare condizioni

con il provvedimento di non assoggettabilità a V.I.A. si evince dallo stesso dettato normativo (comma 8 dell'art. 19 del T.U.A.).

16. - Venendo alla disamina del ricorso per motivi aggiunti, il collegio non può che rilevare l'infondatezza dei due motivi di ricorso, da esaminarsi congiuntamente in quanto strettamente connessi.

In primo luogo deve evidenziarsi come i Comuni ricorrenti, pur avendo impugnato il provvedimento di approvazione del progetto definitivo, chiedendone l'annullamento, in realtà non abbiano addotto vizi propri di detto provvedimento, ma semmai vizi proprio del provvedimento oggetto del ricorso introduttivo, assumendo come le modifiche apportate in sede di progetto definitivo - peraltro contestualizzate dai Comuni ricorrenti con riferimento alla sola quantificazione dei costi necessari per la realizzazione dell'impianto - dimostrerebbero vieppiù come l'istruttoria condotta in sede di adozione del provvedimento di non assoggettabilità a V.I.A. fosse carente, con necessità della sua ripetizione.

Pertanto dalla prospettazione attorea si evincerebbe che, nonostante la parte ricorrente abbia richiesto l'annullamento del provvedimento di approvazione del progetto definitivo, i motivi aggiunti formulati siano non motivi aggiunti c.d. di nuovo tipo, tendenti ad ottenere l'annullamento di un distinto provvedimento connesso a quello oggetto di impugnativa, ma motivi volti a formulare, sulla base di nuovi atti e/o documenti, nuove censure avverso gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo ex art. 43 c.p.a..

Peraltro parte ricorrente assume che il progetto definitivo abbia introdotto significative modifiche rispetto al progetto sottoposto alla commissione V.I.A. - V.A.S. - VI, senza specificare quali siano tale modifiche sostanziali, ma giungendo alla conclusione che le modifiche sarebbero sostanziali avuto riguardo all'aumento dei costi.

Al riguardo preme di nuovo rimarcare, secondo quanto già evidenziato nella disamina del primo motivo del ricorso introduttivo, come la circostanza che i costi per la realizzazione dell'impianto de quo siano superiori rispetto a quelli previsti in sede di finanziamento del progetto e a quelli previsti in sede di progetto sottoposto a procedimento di screening è circostanza del tutto ininfluyente ai fini di detta procedura di screening, il cui unico scopo è valutare se il progetto presentato abbia significativi impatti ambientali e necessiti pertanto di essere sottoposto alla procedura di V.I.A., mentre la valutazione degli ulteriori presupposti per la realizzazione dell'impianto afferisce alla successiva e distinta procedura di A.I.A..

In ogni caso va osservato che è proprio in sede di progettazione definitiva che deve procedersi alla "quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione", ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 50/2016 comma 7 del d.lgs. 50/2016.

Inoltre, come evidenziato correttamente dal Comune di (omissis), con la memoria di discussione ex art. 73 comma 1 c.p.a., l'art. 19, comma 1 del d.lgs. 152/2006, regolante la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, prescrive che "il proponente trasmette all'autorità competente lo studio preliminare in formato elettronico redatto in conformità a quanto contenuto nell'allegato IV-bis alla parte seconda del presente decreto".

All'art. 5, comma 1, lettera g), del T.U.A., nella versione applicabile ratione temporis, ovvero prima delle modifiche apportate dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 si specifica che "(...) ai fini del rilascio del provvedimento di VIA gli elaborati progettuali presentati dal proponente sono predisposti con un livello informativo e di dettaglio almeno equivalente a quello del progetto di fattibilità come definito dall'art. 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (...)".

In base al menzionato art. 23 del Codice dei contratti pubblici, la progettazione in materia di lavori pubblici si articola in tre livelli: - progetto di fattibilità tecnica ed economica (commi 5 e 6); - progetto definitivo (comma 7); - progetto esecutivo (comma 8).

I contenuti di detti livelli di progettazione vengono poi definiti con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (comma 3.)

In virtù del combinato disposto delle norme citate, lo studio e/o progetto di fattibilità ha tutti i requisiti qualitativi per la procedura di VIA e rappresenta lo stadio e/o livello di progettazione necessario e sufficiente a perseguire le finalità di detta procedura; per cui deve ritenersi che la necessità della ripetizione della procedura sia riservata ai

casi in cui, in sede di progettazione definitiva, si apportino delle modifiche sostanziali.

Infatti, secondo quanto evidenziato nel decreto oggetto di impugnativa, solo nell'ipotesi di varianti sostanziali al progetto in sede di progettazione definitiva esecutiva - rectius, definitiva - avrebbe dovuto procedersi alla ripetizione della procedura, laddove parte ricorrente non ha esplicitato, come innanzi evidenziato, quali siano queste varianti sostanziali.

Infatti, nel gravato decreto, si specifica che "l'Amministrazione tenuta al rilascio del provvedimento finale dovrà acquisire tutti gli altri pareri e/o valutazioni previsti per legge nonché la congruità del progetto esecutivo con il progetto esaminato dalla Commissione VIA ed assunto a base del presente parere. È fatto altresì obbligo, in caso di varianti sostanziali del progetto definitivo esaminato, che lo stesso completo delle varianti sia sottoposto a nuova procedura".

Vi è peraltro da evidenziare che solo a seguito delle modifiche apportate dall'art. 50, comma 1, lett. a), n. 1), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, il cennato art 5, comma 1, lettera g), del T.U.A. è stato così modificato ".....Ai fini del rilascio del provvedimento di VIA il proponente presenta il progetto di fattibilità come definito dall'articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o, ove disponibile, il progetto definitivo come definito dall'articolo 23, comma 7, del decreto legislativo n. 50 del 2016, ed in ogni caso tale da consentire la compiuta valutazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale ai sensi dell'allegato IV della direttiva 2011/92/UE".

Cionondimeno, avuto riguardo all'annullamento del provvedimento di screening di cui al D.D. n. 105 dell'8 agosto 2019, e alla conseguenziale necessità di riedizione del procedimento, l'Amministrazione procedente dovrà valutare proprio il progetto definitivo medio tempore approvato.

17. In definitiva, il ricorso introduttivo va accolto, con conseguente annullamento degli atti in epigrafe indicati, mentre il ricorso per motivi aggiunti va rigettato.

18. Le questioni esaminate pertanto esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati presi in considerazione tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663).

19. Sussistono eccezionali e gravi motivi, avuto riguardo ai motivi della decisione, per compensare le spese di lite nei rapporti tra parte ricorrente e le altre parte costituite, distinte dalla Regione Campania, mentre nei rapporti tra parte ricorrente e la Regione Campania le spese di lite, avuto riguardo al rigetto del ricorso per motivi aggiunti, possono essere compensate nella misura della metà, seguendo per il resto la soccombenza e liquidandosi come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sui ricorso, come in epigrafe proposto e integrato con motivi aggiunti, così decide:

accoglie il ricorso introduttivo e per l'effetto annulla gli atti in epigrafe indicati, nei sensi di cui in motivazione;

rigetta il ricorso per motivi aggiunti.

Compensa nella misura delle metà le spese di lite fra parte ricorrente e la Regione Campania, condannando la Regione Campania alla refusione delle spese di lite nei confronti della parte ricorrente per la restante parte, liquidata in complessivi euro 1.500,00, oltre oneri accessori, se dovuti, come per legge, ed oltre alla refusione di quanto anticipato a titolo del contributo unificato versato per il ricorso introduttivo, restando il contributo unificato del ricorso per motivi aggiunti a carico della parte ricorrente.

Compensa le spese di lite fra le restanti parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020, tenuta con collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 d.l. 28/2020 e 25 d.l. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese - Presidente

Pierluigi Russo - Consigliere

Diana Caminiti - Consigliere, Estensore

## **Giurisprudenza**

Data udienza 10 novembre 2020

Massima redazionale

# **Tutela dell'ambiente - VIA - Screening - Natura - Attività di verifica contemplata nella normativa di cui all'art. 19 del D. Lgs. n. 152/2006**

---

In materia di tutela ambientale, l'attività di verifica contemplata nella normativa di cui all'art. 19 del D. Lgs. n. 152/2006 riguarda un potere esclusivamente tecnico-discrezionale, dovendosi riscontrare in base a conoscenze tecniche se vi siano o no impatti e stabilirne il grado, senza alcuna valutazione comparativa di interessi, spettando quest'ultima alla diversa sede della più rigorosa procedura di valutazione, laddove sia accertato il presupposto di un impatto ambientale significativo. Trattasi di una distinzione non meramente formale poiché attiene alla natura del potere, tecnico e non politico-amministrativo.