

L'IMPUGNAZIONE DELLA V.I.A. DEVE ESSERE SEGUITA DALL'IMPUGNAZIONE DELL'A.I.A.

DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I quater, 2 dicembre 2021, n. 12402 – Pres. Tomassetti, Est. Pisano – Comitato Residenti Colleferro + altri (Avv. Teofilatto) c. Regione Lazio (Avv. Chieppa) + altri.

L'omessa impugnazione del provvedimento di A.I.A. determina la sopravvenuta improcedibilità del ricorso avverso la V.I.A. per carenza di interesse.

Con la sentenza in commento il TAR Lazio affronta alcuni aspetti del rapporto intercorrente tra Valutazione d'Impatto Ambientale (V.I.A.) e Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.).

Il giudizio concerneva un provvedimento di V.I.A. (positiva) emesso dalla Regione Lazio con riferimento a un impianto di recupero di rifiuti. Nelle more del giudizio era stato rilasciato il provvedimento di A.I.A., che non era stato però impugnato.

In questa situazione, secondo il TAR Lazio, il ricorso avverso la V.I.A. è divenuto improcedibile per carenza di interesseⁱ, in quanto il suo eventuale accoglimento non potrebbe caducare gli effetti del successivo provvedimento di A.I.A., ormai inoppugnabile.

La sentenza richiama principi giurisprudenziali consolidati, secondo cui i provvedimenti di V.I.A. e di A.I.A. e i relativi procedimenti sono preordinati ad accertamenti diversi e autonomiⁱⁱ: la V.I.A. investe i profili localizzativi e strutturali dell'impianto, mentre l'A.I.A. incide specificamente sugli aspetti gestionali, definendo le misure necessarie a rendere accettabile l'impatto ambientale prodotto dall'impianto.

Di conseguenza, il provvedimento di V.I.A. e il provvedimento di A.I.A. possono avere ciascuno un'autonoma efficacia lesiva e, per l'effetto, l'impugnazione separata dei due provvedimenti si ritiene sempre possibile.

Poste queste premesse, l'A.I.A. non può essere configurata come atto strettamente consequenziale rispetto alla V.I.A.ⁱⁱⁱ. Quest'ultima, infatti, non è il sostegno e il fondamento esclusivo dell'A.I.A., il cui rilascio dipende invece da un'istruttoria ulteriore e dall'esercizio di una discrezionalità autonoma, diretta alla realizzazione di funzioni diverse rispetto a quelle della V.I.A.

In questa prospettiva, tra V.I.A. e A.I.A. non vi è un nesso di presupposizione in senso stretto: infatti, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, un simile rapporto esiste solo quando l'atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello precedente perché non vi sono nuove e ulteriori valutazioni di interessi, né del destinatario, né di altri soggetti^{iv}.

Se quindi la V.I.A. non rappresenta l'unico e necessario presupposto dell'A.I.A., questa non può perdere efficacia e validità nel momento in cui venga accertata l'illegittimità della prima. In altre parole, poiché l'A.I.A. non costituisce un atto di mera esecuzione della V.I.A., la sua caducazione può derivare solo da un'autonoma impugnazione e non può essere automaticamente consequenziale

all'annullamento della V.I.A. Queste conclusioni sembrano trovare conferma indiretta nell'art. 29 D.Lgs. n. 152/2006, in particolare nella parte in cui la norma consente il ricorso alla V.I.A. postuma anche nei casi di "annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a V.I.A. o dei provvedimenti di V.I.A."

Con la sentenza impugnata, il TAR Lazio va però oltre, affermando che la mancata impugnazione dell'A.I.A. preclude ogni contestazione sulla realizzabilità dell'opera, sul presupposto che anche l'oggetto specifico della V.I.A. venga definito e reso definitivo nell'A.I.A.

La posizione espressa nella sentenza in commento non è nuova in giurisprudenza^v: in sostanza, le due procedure sono configurate come un "unicum", nell'ambito del quale la V.I.A. costituisce un contributo che è destinato a essere rivalutato all'interno della più ampia e approfondita prospettiva valutativa del "procedimento unico", nel quale confluisce e da cui deriva il titolo autorizzatorio che ha effetti costitutivi rispetto alla realizzabilità dell'opera nel suo complesso^{vi}.

Secondo il TAR Lazio, inoltre, l'improcedibilità del giudizio promosso contro la V.I.A. in mancanza di successiva impugnazione dell'A.I.A. non è messa in discussione dall'introduzione della cd. "V.I.A. postuma" per il caso di "annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione"^{vii}. In altre parole, sembra che secondo il TAR Lazio la possibilità di creare le condizioni per imporre il rinnovo del procedimento di V.I.A. – con le conseguenze previste nell'art. 29 D.Lgs. n. 152/2006 - non possa mai configurare un'utilità strumentale idonea a fondare la permanenza dell'interesse al ricorso avverso la V.I.A. in assenza di tempestiva impugnazione dell'A.I.A.

ⁱ "se non eventualmente ai fini di una pronuncia incidentale ai fini risarcitori ai sensi dell'art. 34 comma 3 c.p.a. (domanda che tuttavia non è stata proposta nel ricorso di cui trattasi)": cfr. pag 7 della sentenza in commento.

ⁱⁱ TAR Lombardia, Milano, sez. III, 23 giugno 2021, n. 1533; Cons. Stato, sez IV, 18 luglio 2017, n. 3559;

ⁱⁱⁱ In questo senso cfr. TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 26 novembre 2007, n. 3365.

^{iv} Cons. Stato, sez. VI, n. 5559/2007; sez. V, n. 2766/2010; sez. V, n. 5583/2008; sez. IV, n. 4404/2015; sez. V, n. 2611/2015; sez. V, n. 163/2015; sez. V, n. 163/2015.

^v TAR Lombardia, Brescia, sez. I., 29 luglio 2015, n. 1020; 22 gennaio 2010, n. 211; In senso difforme cfr. però: Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5299; "l'eventuale intangibilità dell'autorizzazione integrata ambientale (nel caso di specie) non potrebbe spiegare alcun effetto sanante dei vizi di cui è affetta la valutazione d'impatto ambientale, non potendosi neppure logicamente (ancor prima che sul piano strettamente giuridico) ammettere che le problematiche attinenti la localizzazione e gli aspetti strutturali di un impianto siano assorbite o inglobate dal provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'impianto stesso". Cfr. anche TAR Veneto, sez. III, 4 marzo 2013, n. 327: "(...) stante lo stretto nesso procedimentale che si instaura tra la procedura di valutazione di impatto ambientale e l'atto finale, l'omessa impugnazione di quest'ultimo non determina alcuna preclusione all'ammissibilità, né influisce sulla procedibilità del ricorso proposto contro il provvedimento che ha escluso la necessità di sottoporre il progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale, il quale, ove annullato, produce effetti caducanti e non solo viziati dell'atto finale (in modo non dissimile a quanto accade in caso di impugnazione del piano regolatore dove vi è facoltà ma non l'obbligo di impugnazione immediata del piano adottato o, una volta impugnato questo, di impugnare il piano approvato)".

^{vi} In questa direzione, incentrata sul criterio della "concentrazione procedimentale e provvedimentale" in materia di V.I.A., si è mosso anche il legislatore con la riforma del 2017. Il D.lgs. n. 104/2017 ha infatti introdotto un procedimento autorizzatorio unico in materia ambientale (facoltativo per i procedimenti di competenza statale, obbligatorio per le Regioni), nel quale si concentrano tutte le valutazioni inerenti l'opera o l'impianto e che sfocia in un provvedimento unico. La Corte costituzionale ha poi chiarito che il "provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (...). Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti" (Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2018). Il provvedimento unico in materia ambientale, quindi, non si limita a

“contenere” gli altri titoli abilitativi, ma è la determinazione conclusiva di una conferenza di servizi in cui vengono contestualmente valutati tutti gli interessi pubblici coinvolti nella realizzazione dell’opera, compresi quelli oggetto della V.I.A.

Sul “Provvedimento unico” di cui agli articoli 27 e 27bis del D.Lgs. n. 152/2006, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 settembre 2021, n. 6195.

^{vii} L’art. 29 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede infatti che *“in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione”*, l’autorità competente deve assegnare all’interessato un termine per avviare un nuovo procedimento di V.I.A. Nel caso il nuovo procedimento di V.I.A. non venga tempestivamente avviato o il nuovo provvedimento di V.I.A. abbia esito negativo, le opere eseguite devono essere demolite e si deve procedere al ripristino dei luoghi.