

Publicato il 11/10/2022

N. 01579/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01546/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso r.g. n. 1546 del 2021, proposto da:

- Carmine Centonze, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giuseppe e Lorenzo Durano, con domicilio digitale come da pec di cui ai registri di Giustizia;

contro

- il Comune di Brindisi, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Emanuela Guarino e Monica Canepa, con domicilio digitale come da pec di cui ai registri di Giustizia;

- ARPA Puglia - DAP Brindisi, non costituita in giudizio;

nei confronti

- dell'Aeroporti di Puglia S.p.a., con domicilio digitale come da pec di cui ai registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determinazione del Dirigente del Settore Ambiente e Igiene Urbana del Comune di Brindisi n. 1176 Reg. Gen. e n. 60/AMB del 6 agosto 2021, con cui si disponeva di assoggettare alla Valutazione di Impatto Ambientale il progetto «*Piano Particolareggiato del comparto F2/08 per la realizzazione di parcheggi*

a livello urbano al servizio dei quartieri Casale - Paradiso e Lottizzazione 'Le Ville' alla Via Ruggiero De Simone»;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o, comunque, connesso

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Brindisi e dell'Aeroporti di Puglia S.p.a.

Visti gli atti della causa.

Relatore all'udienza pubblica del 5 ottobre 2022 il Cons. Ettore Manca, presenti gli Avvocati di cui al relativo verbale.

FATTO e DIRITTO

1.- Premesso che:

- il sig. Centonze, promissario acquirente di alcuni terreni di proprietà dei germani Calò Clara, Calò Carlo e Calò Antonella Amalia e munito di delega da questi conferitagli, presentava al Comune di Brindisi, in data 16 aprile 2020, ai sensi dell'art. 19 D.lgs. n. 152/2006 e della L.R. n. 11/2001, un'istanza per l'avvio della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA relativamente al progetto: *«piano particolareggiato del comparto F2/08 per la realizzazione di parcheggi a livello urbano al servizio dei quartieri Casale - Paradiso e lottizzazione 'Le Ville' alla Via Ruggiero De Simone».*

- con nota prot. n. 48260 del 5 giugno 2020 il Dirigente del Settore Ambiente del Comune di Brindisi indiceva una Conferenza di servizi.

- con nota prot. n. 11574 del 21 dicembre 2020, dopo una prima fase istruttoria, il ricorrente esponeva le proprie controdeduzioni rispetto alle problematiche emerse in conferenza e inoltre modificava, 'riducendolo', il progetto originario (*in specie eliminando tanto la previsione di una 'bretella' di collegamento con il parcheggio dello Stadio Comunale quanto quella relativa ai posti auto previsti in corrispondenza della 'testata' della pista di atterraggio*).

- con nota prot. n. 5833 del 19 gennaio 2021 il Dirigente del Settore Ambiente sottoponeva la nuova proposta ai soggetti istituzionali interessati, i

quali la riscontravano nei sensi di cui dopo si scriverà.

- con d.d. n. 1176 reg. gen. del 6 agosto 2021, infine, il medesimo Dirigente disponeva di assoggettare a VIA il piano particolareggiato presentato dal ricorrente.

- veniva dunque proposto il presente ricorso, così articolato: a) violazione e falsa applicazione dell'art. 19 D.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 16 L.R. n. 11/2001; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, erroneità di presupposti, manifesta irrazionalità ed altri profili; b) violazione e falsa applicazione dell'art. 19 D.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 16 L.R. n. 11/2001; eccesso di potere per erroneità di presupposti, difetto di motivazione e manifesta irrazionalità sotto altri profili; incompetenza.

2.- Considerato che la determinazione impugnata, relativa appunto alla proposta progettuale così come modificata/ridotta, era motivata nei sensi che seguono: *«(...) con nota prot. 5833 del 19/01/2021, il Settore Ambiente e Igiene urbana del Comune di Brindisi sottoponeva l'adeguamento progettuale pervenuto alla valutazione dei soggetti istituzionali interessati al fine di acquisirne i pareri di rispettiva competenza ... A seguito di tale invito sono pervenuti i seguenti riscontri:*

1. Regione Puglia - Sezione Urbanistica - Servizio osservatorio abusivismo ed usi civici: *nota prot. 785 del 22/01/2021, acquisita con prot. 6905 del 22/01/2021, attesta 'che per il Comune di Brindisi non risultano terreni gravati da Uso Civico';*

2. ARPA - DAP Brindisi: *nota prot. 5085-32 del 25/01/2021 acquisita con prot. 7909 del 26/01/2021, contenente la conferma del parere negativo rispetto al Punto 2 del parere ... prot. 52832-32 del 27/08/2020 (sistema di raccolta e trattamento delle acque meteoriche) e la presa d'atto positiva della dichiarazione fornita dal proponente rispetto al Punto 3 del medesimo parere;*

3. Terna - Rete Italia s.p.a.: *... dichiarazione di assenza di interferenze con le infrastrutture locali di rispettiva competenza;*

4. Regione Puglia - Sezione urbanistica: *nota prot. 1193 del 02/02/2021 ... con la quale viene reiterata la richiesta di precisazioni ... in ordine alla specifica condizione urbanistica del sito oggetto dell'intervento. Con nota prot. 37061 del 06/04/2021 questo*

Ufficio ha inoltrato l'istanza al Settore Pianificazione e Gestione del Territorio del Comune di Brindisi, con invito a provvedere. Il riscontro alla richiesta della Regione Puglia viene formulato con nota del competente Settore comunale prot. 62088 dell'11/06/2021 contenente il seguente parere: <Rilievi: rispetto alla precedente proposta l'intervento interessa esclusivamente le aree comprese nel comparto F2/8 individuato dal PRG vigente, è prevista esclusivamente la cessione al Comune delle aree contigue ed esterne allo stesso. Permangono tuttavia le valutazioni critiche già espresse nella precedente soluzione pianificatoria che si richiamano integralmente e che sinteticamente afferiscono a:

- destinazione d'uso per servizi di interesse generali (a servizio dell'aeroporto) in luogo di servizi di quartiere (previsto solo in parte); - viabilità (accesso e uscita dall'esteso parcheggio) da pianificare unitamente a questo Comune (LL.PP); - presenza del vincolo aeronautico.

Per quanto sopra questo Settore non ritiene la proposta accoglibile in considerazione che la previsione di destinare la maggior parte delle aree a parcheggi ad uso 'generale' non è conforme alla strumentazione urbanistica vigente generale e che una destinazione assentibile per la consistenza delle aree del sub comparto F2/8b come definite dal Piano dei Servizi Cittadini 'disponibili', non possa prescindere da una co-pianificazione con questo Comune, vista la presenza, a confine delle stesse, di servizi comunali esistenti e comunque tenendo presente la sopraggiunta vincolistica relativa al rischio aeronautico che ha ridotto al minimo la capacità edificatoria del comparto unitamente alla limitazione di un utilizzo 'antropico' e non ultimo vista la presenza, per le stesse aree, degli indirizzi di tutela previsti dal PUTT-p approvato in adeguamento e variante al PRG vigente>.

La Regione Puglia - Sezione Urbanistica, con successiva nota prot. 7225 del 15/06/2021, ... 'prende atto della non accoglibilità dell'istanza, così come espressa dal Settore Urbanistica - Assetto del Territorio del Comune di Brindisi';

5. Aeroporti di Puglia s.p.a.: nota prot. 1697 dell'11/02/2021 ... contenente la conferma del parere negativo precedentemente espresso con nota prot. 11151 del 02/09/2020.

In relazione alla documentazione presentata si formulano le seguenti osservazioni:

a) per l'aeroporto di Brindisi risulta approvato da Enac, con nota prot. n. 67425 del 28 maggio 2012, il Piano di Rischio Aeroportuale ai sensi dell'articolo 707 del Codice della Navigazione.

L'area oggetto di interesse per la realizzazione degli interventi in epigrafe ricade nella cosiddetta zona 'A' del Piano di Rischio, per la quale il Regolamento Enac per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti prescrive che 'vanno evitate attività che possono creare pericolo di incendio esplosione e danno ambientale'.

Su tale aspetto si deve far rilevare che la Policy di Enac nell'individuazione delle aree soggette a limitazione per effetto dei Piani di Rischio ha considerato che le aree limitrofe ad un aeroporto sono esposte al rischio derivante da un eventuale incidente aereo, in particolare lungo la direzione di atterraggio. Le misure di mitigazione introdotte con l'adozione dei Piani di Rischio si concretizzano pertanto con l'individuazione di attività incompatibili con il livello di rischio associato all'attività di volo.

b) si ribadisce che l'area interessata dagli interventi è soggetta alle limitazioni derivanti dall'obbligo del rispetto, ex art. 707 del Codice della Navigazione, delle superfici di protezione dagli ostacoli. Le mappe di vincolo, che introducono le anzidette limitazioni e in base alle quali vanno condotte le verifiche, risultano già depositate presso il Comune di Brindisi e definitivamente approvate da Enac, come da comunicazione prot. n. 122013 del 18 novembre 2014. Al riguardo, si rappresenta che la verifica del rispetto delle superfici di protezione, a garanzia della sicurezza della navigazione aerea, deve essere considerata anche con riferimento agli 'elementi' fuori terra, quali pali di illuminazione (elementi fissi) e all'utilizzo di eventuali gru (elementi temporanei).

Stante quanto sopra rappresentata la scrivente Società (Aeroporti di Puglia s.p.a., ndr) conferma il parere negativo già precedentemente espresso.

6. Provincia di Brindisi: nota prot. 5721 del 18/02/2021 ... contenente rilievi e prescrizioni.

Tutto quanto innanzi premesso, preso, altresì, atto della valutazione negativa della proposta progettuale espressa:

- dal Comune di Brindisi, Settore Urbanistica e Assetto del Territorio, in ordine alla regolarità urbanistico - edilizia;

- dalla Aeroporti di Puglia S.p.A., in ordine al vigente regime vincolistico legato alla sicurezza della navigazione aerea dovuta alla presenza dell'adiacente aerostazione.

(...)

Ritenendo che assuma particolare rilievo ambientale il parere rilasciato da ARPA - DAP Brindisi col quale l'Agenzia ha confermato la precedente espressione negativa della proposta progettuale (nota prot. 52832-32 del 27/08/2020 ...) in quanto 'Non risulta previsto nel progetto il trattamento depurativo appropriato di cui al R.R. 26/2013, nonché il riutilizzo delle acque. Occorre adeguarsi a quanto previsto dal R.R. 26/2013 in merito allo smaltimento delle acque meteoriche rivenienti dalle aree destinate alla viabilità interna e parcheggi' e che, pertanto, non possono escludersi effetti ambientali significativi nell'attuazione dell'intervento proposto: si propone di assoggettare a Valutazione di Impatto Ambientale il progetto in esame.

(...)

Determina di assoggettare alla Valutazione di Impatto Ambientale il progetto 'Piano Particolareggiato del comparto F2/08 per la realizzazione di parcheggi a livello urbano al servizio del Quartieri Casale - Paradiso e lottizzazione 'Le Ville' alla Via Ruggero De Simone', con l'adeguamento progettuale trasmesso dal proponente con nota prot. 5833 del 19/01/2021 (...)).

3.- Considerato, inoltre, che al fine di analizzare compiutamente l'odierna fattispecie appare utile richiamare il condivisibile dato giurisprudenziale in materia, secondo cui:

- «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 VIA, della VAS (valutazione ambientale strategica) e della autorizzazione integrata ambientale (AIA), ne descrive analiticamente il procedimento nelle disposizioni successive.

Per quanto qui di interesse, la VIA è configurata 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 approvazione o autorizzazione. In altri termini, 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 di ridetti 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. 152/2006).

... Anche l'oggetto dello screening è, sostanzialmente, ridotto 'impatto', ovvero 'alterazione' dell'ambiente lato sensu inteso: solo che esso svolge una funzione preliminare per così dire di 'carotaggio', 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, data la sua complessità e l'autonomia riconosciutagli dallo stesso Codice ambientale che all'art. 20 (e, più di recente, all'art. art. 9, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104) ne disciplina lo svolgimento, è esso stesso una procedura di valutazione di impatto ambientale, meno complessa della VIA, la cui previsione risponde a motivazioni comprensibilmente diverse. Per questo motivo è spesso definito in maniera impropria come un subprocedimento della VIA, pur non essendo necessariamente tale. Esso è qualificato altresì come preliminare alla VIA, dizione questa da intendere solo in senso cronologico, stante che 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, quindi, che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono con quelle rispetto alle quali la VIA 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 VIA, perché essa non deve essere esperita sempre, ma solo rispetto ai progetti appena elencati. 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 VIA, 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 VIA), 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. Indicazione questa di innegabile rilevanza ai fini dello scrutinio della legittimità della decisione in termini di assoggettamento.

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 cittadino richiedente.

Il procedimento ha inizio con una fase introduttiva che consiste nella presentazione dell'istanza di assoggettabilità all'autorità competente del caso, con allegato il progetto preliminare, i cui contenuti saranno ovviamente meno specifici rispetto a quanto richiesto in sede di VIA vera e propria. 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, per quanto qui di interesse presso il Bollettino Ufficiale della Regione e presso l'Albo Pretorio del Comune interessato per territorio. Entro un termine prestabilito ... dalla pubblicazione, l'autorità competente deve accertare se il progetto sia suscettibile o meno di ripercussioni negative e apprezzabili sull'ambiente, sulla base delle eventuali osservazioni presentate dai soggetti interessati, ma anche, come già ricordato, degli indicatori oggettivi di tollerabilità descritti nell'Allegato V del Codice. Entro il medesimo lasso di tempo, può altresì richiedere, per una sola volta, l'integrazione di documenti utili a formulare un giudizio di esclusione o meno del progetto dalla procedura della VIA ...

... Rileva dunque la Sezione come i presupposti per la VIA 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).

Quanto detto rende evidente la peculiarità dell'autonomia del procedimento di screening, che non si conclude mai con un diniego di VIA, bensì con un giudizio di necessità di

sostanziale approfondimento. In altre parole, 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).

... Quanto detto consente di collocare correttamente il richiamo da parte dell'appellante ai principi europei di precauzione e prevenzione, quali necessario postulato del giudizio, solo ipotetico, di nocività per l'ambiente sotteso alla procedura di assoggettabilità. Se è vero, infatti, che essi non possono essere intesi nel senso della meccanicistica imposizione della VIA ogniqualvolta insorga un - peraltro immotivato - dubbio sulla probabilità di danno all'ambiente, con ciò vanificando la portata della specifica disciplina; lo è egualmente che la logica di tutela dell'ambiente, e non certo di punizione, sottesa all'assoggettamento a VIA, non può non orientare verso la stessa in tutti i casi in cui si ritenga necessario un approfondimento progettuale ben più pregnante della mera integrazione e chiarimento richiedibile in fase di screening. Disquisire circa la necessità di esplicitare il grado di verificabilità del nocumento ambientale in termini possibilistici, piuttosto che probabilistici, equivale ad introdurre limitazioni alla discrezionalità amministrativa non desumibili dalla norma: è chiaro, infatti, che deve trattarsi di un giudizio di prognosi, intrinseco alla sua effettuazione preventiva; ma lo è altrettanto che laddove per fattori obiettivamente esternati se ne ipotizzi la lesività, appare corretto cautelarsi - rectius, più propriamente, cautelare la collettività e quindi, in senso più ampio, l'ambiente - non impedendo la realizzazione dell'intervento, ma semplicemente imponendo l'approfondimento dei suoi esiti finali. Ove, infatti, si aderisse alla tesi opposta, ovvero si pretendesse nella fase

di screening lo stesso approfondimento di potenziale lesività ambientale che connota la VIA vera e propria, non se ne comprenderebbe la reiterazione in tale fase successiva, ridotta sostanzialmente ad un inutile duplicato di quanto già preliminarmente accertato.

La sottoposizione a VIA, dunque, ben può conseguire ad una scelta di cautela, seppur adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all'Allegato V al Codice ambientale, stante che ciò implica solo il rinvio ad un più approfondito scrutinio della progettualità proposta, che dalle ragioni dello stesso non risulta comunque in alcun modo condizionata.

... I criteri cui l'Autorità competente deve attenersi nella valutazione di screening sono indicizzati, come già chiarito ..., nell'allegato V al d.lgs. n. 152/2006, cui l'art. 20 fa espresso richiamo, unitamente alle osservazioni che chiunque vi abbia interesse abbia fatto pervenire dopo la pubblicazione della progettualità. Non è chi non veda come manchino indicatori obiettivi sia della negatività, sia del livello di incidenza della stessa sull'ambiente, essendo rimesso alla più ampia discrezionalità del valutatore il giudizio finale circa la potenziale lesività per il contesto di ciascuna progettualità, ex se ovvero in relazione allo stesso. Ne emerge tuttavia la necessità che si addivenga ad un giudizio di natura complessiva, di compatibilità ambientale, appunto, all'interno del quale l'impatto sul paesaggio non esaurisce tutte le possibili sfaccettature, ma non per questo soltanto si palesa insufficiente a motivare non una valutazione negativa, bensì la necessità di effettuazione della stessa. (...)

... Vero è che l'Amministrazione, nel formulare il giudizio sull'impatto ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in una mera valutazione tecnica, come tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità ed incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria (come nei casi in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato, e sia perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione: cfr., Cons. St., sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783 e sez. VI, 11

febbraio 2004, n. 458; T.A.R. Lombardia, sez. III, 8 marzo 2013, n. 627) o quando l'atto sia privo di idonea motivazione, dato che il modello procedimentale vigente nel nostro ordinamento impone all'autorità procedente di esplicitare le ragioni sulla base delle quali è stata effettuata la comparazione tra i benefici dell'opera da un lato e, dall'altro, i potenziali impatti pregiudizievoli per l'ambiente, con riferimento ai contributi istruttori acquisiti nel corso del procedimento (v. T.A.R. Marche, 9 gennaio 2014 n. 31). Discrezionalità, rileva ancora il Collegio, ancor più rilevante con riferimento alla fase di screening, 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 delibazione preliminare, proprio perché di per sé non preclusiva degli esiti della successiva VIA

... Il Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare, con orientamento che la Sezione condivide, che 'fin dal loro ingresso nell'ordinamento (D.P.R. 12 aprile 1996), le procedure di VIA e di screening, pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono state considerate da dottrina e giurisprudenza prevalenti come dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere al riguardo, specie in ipotesi di esito negativo, una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali' (Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213). Questo è il motivo per il quale anche gli atti conclusivi della procedura di screening, seppure connotati dal rilevato grado di provvisorietà, nell'accezione meglio esplicitata, sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori, ovvero dal privato che ritenga immotivato l'aggravio procedurale impostogli. Con ciò erroneamente connotando in termini di indebito onere aggiuntivo, ciò che costituisce la regola a tutela dell'ambiente, nonché evidentemente confondendo la - spesso lamentata - farraginosità e lunghezza del procedimento di VIA (sul quale, pertanto, il legislatore è reiteratamente intervenuto con finalità di semplificazione), con la essenziale finalità di tutela ambientale che ne connota l'avvenuta introduzione.

La direttiva n. 85/337/CEE (successivamente modificata dalla direttiva n. 97/11/CE), ispirata al modello statunitense di Environmental Impact Statement e a

quello francese di Étude d'Impact, nel disporre l'obbligatorietà dell'istituto per tutti gli Stati membri, ha individuato nella valutazione di un progetto, sia un profilo oggettivo, facente riferimento alla possibile incidenza di un progetto su diversi fattori, che un profilo esecutivo, consistente nell'individuazione di effetti negativi e di portata considerevole sul patrimonio ambientale. Entrambi i profili sono stati recepiti al livello nazionale nell'attuale Codice ambientale che, come visto, non solo definisce la VIA e il relativo procedimento, ma ne declina anche l'ambito di azione, delineando altresì nello stesso modo il giudizio preventivo di assoggettabilità.

(...)

... Occorre ancora ricordare il fatto che la nozione di 'ambiente' con riferimento alla quale valutare, in via preliminare o meno, l'impatto, è assai più ampia di quella di paesaggio, implicando peraltro una contestualizzazione dell'intervento in chiave anche comparativa con i benefici rivenienti dalla sua realizzazione, siccome peraltro derivante anche dal ricostruito quadro normativo» (Consiglio di Stato, II, 7 settembre 2020, n. 5379).

- «le valutazioni dell'amministrazione in materia ambientale sono valutazioni tecnico scientifiche, soggette ad ampia discrezionalità; sono quindi sindacabili dalla giurisdizione amministrativa di legittimità nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici; non invece nel caso in cui la parte, direttamente o per mezzo di relazioni confezionate da propri esperti, intenda sostituirvi valutazioni proprie, che come tali attengono al merito amministrativo» (Consiglio di Stato, IV, 5 settembre 2022, n. 7706).

4.- Osservato che l'impugnata determinazione risulta in definitiva basata su tre ordini di elementi, negativamente considerati dall'Amministrazione.

4.1 Osservato anzitutto, quanto alle implicazioni urbanistiche - edilizie dell'intervento («... questo Settore non ritiene la proposta accoglibile in considerazione che la previsione di destinare la maggior parte delle aree a parcheggi ad uso 'generale' non è conforme alla strumentazione urbanistica vigente generale e che una destinazione assentibile per la consistenza delle aree del sub comparto F2/8b come definite dal Piano dei Servizi Cittadini 'disponibili', non possa prescindere da una co-pianificazione con questo Comune, vista la presenza, a confine delle stesse, di servizi comunali esistenti e comunque tenendo presente la sopraggiunta vincolistica relativa al rischio aeronautico che ha ridotto al minimo

la capacità edificatoria del comparto unitamente alla limitazione di un utilizzo 'antropico' e non ultimo vista la presenza, per le stesse aree, degli indirizzi di tutela previsti dal PUTT-p approvato in adeguamento e variante al PRG vigente»), che si tratta di aspetto della motivazione il quale, pur astrattamente suscettibile di considerazione, risulta in concreto generico e soprattutto inconferente, perché del tutto 'sganciato', nei propri contenuti, almeno per come espressi dall'A.c. nell'impugnata determinazione, dalle finalità della procedura ex art. 19 D.lgs. n. 152/2006, com'esperto rivolta a valutare l'occorrenza o meno della VIA, e dunque di «un procedimento di valutazione ex ante degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali», dei quali mira a «stabilire, e conseguentemente governare in termini di soluzioni più idonee al perseguimento di ... obiettivi di salvaguardia, gli effetti sull'ambiente».

4.2 Osservato inoltre, quanto al riferimento al «*parere rilasciato da ARPA - DAP Brindisi*» secondo cui «*non risulta previsto nel progetto il trattamento depurativo appropriato di cui al R.R. 26/2013, nonché il riutilizzo delle acque*», che detta valutazione, pur evidentemente attinente al profilo ambientale, risulta ciononostante affetta da un difetto di istruttoria e di motivazione, posto che tanto l'ARPA quanto la stessa A.c. non danno in alcun modo concretamente e specificamente conto delle articolate osservazioni di carattere tecnico-scientifico allegate dalla parte - *in risposta alla nota dell'Agenzia prot. 52832 del 27 agosto 2020* - con la relazione integrativa a firma dell'ing. Rubino del 17 dicembre 2020.

4.3 Osservato infine, quanto al tema del 'rischio aeroportuale', che:

- la società Aeroporti di Puglia allegava, per quanto già scritto, quanto segue: «*Per l'aeroporto di Brindisi risulta approvato da ENAC, con nota prot. n. 67425 del 28 maggio 2012, il Piano di Rischio Aeroportuale ai sensi dell'articolo 707 del Codice della Navigazione. L'area oggetto di interesse per la realizzazione degli interventi in epigrafe ricade nella cosiddetta zona del Piano di Rischio, per la quale il Regolamento ENAC per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti prescrive che 'vanno evitate attività che possono creare pericolo di incendio, esplosione e danno ambientale'. Su tale aspetto si deve far*

rilevare che la Policy di ENAC nella individuazione delle aree soggette a limitazione per effetto dei Piani di Rischio, ha considerato che le aree limitrofe ad un aeroporto sono esposte al rischio derivante da un eventuale incidente aereo in particolare lungo la direzione di atterraggio. Le misure di mitigazione introdotte con l'adozione dei Piani di Rischio si concretizzano pertanto con l'individuazione di attività incompatibili con il livello di Rischio associato all'attività di volo. Si ribadisce che l'area interessata dagli interventi è soggetta alle limitazioni derivanti dall'obbligo del rispetto, ex art. 707 del Codice della Navigazione, delle superfici di protezione dagli ostacoli. Le mappe di vincolo, che introducono le anzidette limitazioni e in base alle quali vanno condotte le verifiche, risultano già depositate presso il Comune di Brindisi e definitivamente approvate da ENAC, come da comunicazione prot. n. 122013 del 18 novembre 2014. A riguardo, si rappresenta che la verifica del rispetto delle superfici di protezione, a garanzia della sicurezza della navigazione aerea, deve essere considerata anche con riferimento agli elementi fuori terra quali pali di illuminazione (elementi fissi) e all'utilizzo di eventuali gru (elementi temporanei). Stante quanto sopra rappresentato, la scrivente Società conferma il parere negativo già precedentemente espresso» (v. note del 15 giugno 2020, 2 settembre 2020 e 11 febbraio 2021).

- i rischi ricollegabili al traffico aeroportuale debbono essere considerati nella prospettiva propria della fase di *screening* oggetto di esame, tale che «*la logica di tutela dell'ambiente ... sottesa all'assoggettamento a VIA non può non orientare verso la stessa in tutti i casi in cui si ritenga necessario un approfondimento progettuale ben più pregnante della mera integrazione e chiarimento richiedibile in fase di screening (...)* La sottoposizione a VIA, dunque, ben può conseguire ad una scelta di cautela, seppur adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all'Allegato V al Codice ambientale, stante che ciò implica solo il rinvio ad un più approfondito scrutinio della progettualità proposta, che dalle ragioni dello stesso non risulta comunque in alcun modo condizionata» (Consiglio di Stato sent. n. 5379/2020 cit.).

- nel caso in parola questa necessità di un approfondimento istruttorio e valutativo all'interno della procedura di VIA è in specie riconducibile alla inevitabile presenza, all'interno dei parcheggi in progetto, di autoveicoli contenenti carburanti, e pertanto materiali altamente infiammabili: ciò impone

dunque una valutazione del rischio aeroportuale estremamente approfondita e completa, tale da rendere lo screening *ex art. 19* d.lgs. n. 152/2006 insufficiente e richiedere, appunto, la procedura di VIA.

- trattandosi infine, per la natura e il rilievo del tema *de quo*, di aspetto motivazionale idoneo a sorreggere in modo autonomo l'impugnata determinazione, la stessa risulta validamente emessa.

5.- Ritenuto dunque, sulla base di quanto fin qui esposto, che il ricorso dev'essere respinto e le spese di giudizio eccezionalmente compensate, per la particolarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Prima di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 1546 del 2021 indicato in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere, Estensore

Alessandro Cappadonia, Referendario

L'ESTENSORE

Ettore Manca

IL PRESIDENTE

Antonio Pasca

IL SEGRETARIO