

LIMITI ALLO SCRUTINIO DELLE P.A. IN CASO DI PROROGA DEI PROVVEDIMENTI DI V.I.A.

DI ELISA MARIA VOLONTÉ

TAR Lazio, Roma, Sez. III, 3 luglio 2023, n. 11075 – Pres. Sapone, Est. Scalise – Omissis S.r.l. (Avv.ti Lo Pinto, Cintioli, Carafa) c. Ministero della Transizione Ecologica e il Ministero della Cultura (Avv. Generale dello Stato) e nei confronti di Comune di San Benedetto del Tronto (Avv.ti Di Concetto, Galvani), Regione Marche, Provincia di Ascoli Piceno, Associazione Ambiente e Salute nel Piceno (non costituiti in giudizio)

Secondo i principi generali di diritto, i procedimenti di proroga non comportano il rilascio di un atto amministrativo ex novo ma implicano che le amministrazioni competenti effettuino una nuova valutazione limitatamente all'opportunità di prolungare l'efficacia del rapporto costituito con il provvedimento originario, comportando così una semplice modificazione del termine di durata del medesimo rapporto.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 25 D.Lgs. 152/2006, così come modificato dal D.L. 55/2022, nell'ambito dei procedimenti di proroga di V.I.A. il sindacato delle amministrazioni deve limitarsi a due specifici aspetti: la conferma che il mancato rispetto dell'originario termine di validità sia dipeso da cause imprevedibili, estranee alla volontà del proponente, e la verifica della sopravvenienza di modifiche sostanziali del quadro ambientale di riferimento, tali da ostacolare la proroga del provvedimento.

Il ricorso in commento muove dalla richiesta di annullamento degli atti con i quali il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) e il Ministero della Cultura hanno negato la proroga del termine di efficacia del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) inerente alla realizzazione di un impianto di stoccaggio del gas naturale nel Comune di San Benedetto del Tronto.

La società ricorrente aveva richiesto, e ottenuto con d.m. 19 giugno 2014, n. 166, il decreto di V.I.A. per il progetto di realizzazione dell'impianto di stoccaggio di cui sopra; tuttavia, il progetto non era stato realizzato nei tempi previsti e così, a ridosso della scadenza della validità del d.m. medesimo, in data 8 febbraio 2019 la ricorrente aveva presentato ai Ministeri istanza di proroga ai sensi dell'art. 25, comma 5, D.Lgs. 152/2006.

Il procedimento è stato concluso (dopo oltre tre anni) con decreto n. 268 del 13 luglio 2022, oggetto di impugnazione, con il quale è stata rigettata l'istanza di proroga: secondo il MITE, infatti, la documentazione fornita dalla ricorrente non fornirebbe dati aggiornati sulle matrici ambientali;

inoltre, le valutazioni e le prescrizioni riportate nel decreto di V.I.A. non sarebbero più attuali, essendosi verificata un'importante dilatazione delle tempistiche previste per la realizzazione del progetto.

Secondo il T.A.R. le censure mosse dalla ricorrente sono fondate: nello specifico, il T.A.R. riconosce il contrasto dei provvedimenti impugnati con i principi generali in materia di proroga degli atti amministrativi nonché con la disciplina specifica applicabile alla proroga dei provvedimenti di V.I.A.

Per quanto riguarda i principi generali sulla proroga, il T.A.R. evidenzia come essi non comportino il rilascio di un atto amministrativo *ex novo*, ma implicano che le amministrazioni competenti effettuino una nuova valutazione limitatamente all'opportunità di prolungare l'efficacia del rapporto costituito con il provvedimento originario. Essi, pertanto, comportano una semplice modificazione del termine di durata di rapporto.

Con la proroga, quindi, viene emanato un nuovo atto amministrativo solo dal punto di vista formale, mentre dal punto di vista sostanziale viene statuita la sola continuazione del rapporto precedente. Proprio per questa natura della proroga (a differenza di altri istituti, quali la rinnovazione) l'istanza di avvio del procedimento deve essere inoltrata prima della scadenza del rapporto originario.

Quanto sopra è rispecchiato anche dalle disposizioni specifiche sulla proroga dei provvedimenti di V.I.A. di cui all'art. 25, comma 5, D.Lgs. 152/2006, sia nella formulazione applicabile *ratione temporis* al procedimento relativo al d.m. impugnato, sia nella versione attuale.

La formulazione precedente della norma citata, infatti, distingueva chiaramente l'ipotesi di rinnovazione da quella di proroga del provvedimento di V.I.A., prevedendo che “[d]ecorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di V.I.A. senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di V.I.A. deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente”.

Secondo il T.A.R., la disposizione di cui sopra prevede distintamente che un nuovo scrutinio dei presupposti per la V.I.A. debba avvenire solo nel caso di rinnovazione del provvedimento, da richiedersi ed effettuarsi successivamente alla scadenza del medesimo, mentre in caso di proroga la valutazione delle autorità competenti debba limitarsi alla sussistenza dei presupposti per prolungare la validità della medesima V.I.A.

La limitazione dell'oggetto di procedimento di V.I.A., ristretto quindi all'opportunità di estendere la durata temporale della stessa, comporta un procedimento diverso e semplificato nonché una valutazione discrezionale dell'autorità competente più circoscritta.

Quanto sopra è stato altresì ribadito con le modifiche apportate dall'art. 10, comma 1, lett. c), del D.L. 50/2022 (che, come verrà illustrato in seguito, avrebbe dovuto essere applicato anche al procedimento di cui agli atti impugnati) all'art. 25, comma 5, D.Lgs. 152/2006.

Secondo la citata novella normativa¹, infatti, la proroga del provvedimento di V.I.A. non può contenere prescrizioni diverse e ulteriori rispetto a quanto già previsto dalla V.I.A. medesima, ad eccezione del caso in cui vi sia stato *medio tempore* un mutamento del contesto ambientale di riferimento². A tal riguardo, come evidenziato dal T.A.R., il mutamento del contesto ambientale è inevitabile e, pertanto, lo scrutinio delle autorità deve limitarsi alle modifiche o sopravvenienze fattuali³.

Alla luce del quadro normativo di cui sopra, il T.A.R. ribadisce come nell'ambito dei procedimenti di proroga di V.I.A. il sindacato delle amministrazioni debba limitarsi a due specifici aspetti: (a) la conferma che il mancato rispetto dell'originario termine di validità sia dipeso da cause imprevedibili, estranee alla volontà del proponente e (b) la verifica della sopravvenienza di modifiche sostanziali del quadro ambientale di riferimento tali da ostacolare la proroga del provvedimento.

Secondo il T.A.R., le amministrazioni resistenti non si sarebbero attenute ai limiti di scrutinio di cui sopra ma, al contrario, avrebbero esorbitato dal perimetro valutativo esercitabile dalle stesse nei procedimenti di proroga, violando così l'art. 25, comma 5, D.Lgs. 152/2006: gli atti del procedimento evidenziano, infatti, che i Ministeri si siano spinti fino ad un "riesame" *ab integro* delle valutazioni espresse nel provvedimento originario di V.I.A., senza tuttavia che ciò venisse giustificato da significative modificazioni dello stato dei luoghi interessati dal progetto.

Le amministrazioni avrebbero così effettuato una vera e propria rinnovazione delle valutazioni effettuate con la V.I.A. originaria, con l'obiettivo di rinnovare la valutazione degli interessi svolta a suo tempo⁴. Allo stesso modo, le amministrazioni si sarebbero focalizzate su carenze e mancanza di aggiornamenti relativi alla documentazione prodotta dalla ricorrente, ribaltando così sulla società medesima l'onere di dimostrare la presenza o l'assenza di mutamenti sostanziali nel contesto ambientale di riferimento, nonché sugli impatti ambientali generati dal progetto, i quali – appunto – erano già stati oggetto di valutazione al rilascio del provvedimento originario di V.I.A.

L'illegittimità dello scrutinio svolto dalle amministrazioni in sede di proroga del provvedimento di V.I.A. in questione è ulteriormente confermato dal passaggio in cui gli atti impugnati motivano il diniego di proroga anche alla luce del mancato ottenimento del titolo minerario, nonostante l'assenza del citato titolo non fosse ascrivibile alla ricorrente e alla luce della necessità di evitare che il progetto venisse realizzato a più di dieci anni dall'ultimo monitoraggio ambientale effettivamente realizzato.

In aggiunta a quanto sopra, il T.A.R. sottolinea altresì come il procedimento di proroga non abbia garantito alcuna forma di contraddittorio con la ricorrente, necessario al fine di far fronte alla complessità del procedimento nonché delle carenze documentali riscontrate dalle autorità.

¹ L'attuale formulazione dell'Art. 25 comma 5 D.Lgs. 152/2006, così come integrato dal D.L. 55/2022 prevede che "[i]l provvedimento di VIA è immediatamente pubblicato sul sito web dell'autorità competente e ha l'efficacia temporale, comunque non inferiore a cinque anni, definita nel provvedimento stesso, tenuto conto dei tempi previsti per la realizzazione del progetto, dei procedimenti autorizzatori necessari, nonché dell'eventuale proposta formulata dal proponente e inserita nella documentazione a corredo dell'istanza di VIA. Decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente corredata di una relazione esplicativa aggiornata che contenga i pertinenti riscontri in merito al contesto ambientale di riferimento e alle eventuali modifiche, anche progettuali, intervenute, di specifica proroga da parte dell'autorità competente. Fatto salvo il caso di mutamento del contesto ambientale di riferimento, il provvedimento con cui è disposta la proroga ai sensi del secondo periodo non contiene prescrizioni diverse e ulteriori rispetto a quelle già previste nel provvedimento di VIA originario".

² A tal proposito, il T.A.R. sottolinea altresì come la modifica normativa di cui al D.L. 55/2022 citata sia entrata in vigore il 18 maggio 2022, ovvero prima della conclusione del procedimento di proroga in questione. Pertanto, ai sensi del principio del *tempus regit actum*, le amministrazioni avrebbero dovuto tenere conto della portata di tale modifica, applicandola nel procedimento.

³ Sul punto, si rinvia a F. VANETTI, Il termine di validità della VIA alla luce del mutamento del contesto ambientale di riferimento, in questa *Rivista*.

⁴ In tema di rinnovazione della V.I.A., si rinvia a C. GALDENZI, Sulla necessità di rinnovare il procedimento di VIA, in questa *Rivista*.