



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: PAUR – VIA – CONFERENZA DI SERVIZI

Consiglio di Stato, sezione IV, 11 Giugno 2024, n. 5241: PAUR – necessità di impugnazione degli atti presupposti – impugnazione del provvedimento di VIA compreso nel PAUR – specialità della conferenza di servizi PAUR

Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato si esprime sulla *"qualificazione giuridica del PAUR quale provvedimento in grado di assorbire, anche sul piano della relativa impugnativa processuale, i presupposti provvedimento di VIA e di AIA, ovvero quale provvedimento non idoneo ad assorbire l'autonoma efficacia lesiva dei presupposti provvedimento di VIA e di AIA"*.

La questione trae origine dalla sentenza del giudice di prime cure che aveva ritenuto ricevibile il ricorso promosso contro il solo provvedimento di PAUR (e non anche della VIA e dell'AIA autonomamente) ritenendo che esso fosse *"il primo atto impugnabile della complessa serie procedimentale"*, perché *"nel citato provvedimento veniva espressamente previsto che "i termini di efficacia del provvedimento di VIA, di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati, definiti dalle norme di settore ed acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, decorrono dalla data della pubblicazione sul BURL della presente determinazione motivata di conclusione della conferenza"*.

Il Consiglio di Stato perviene a conclusioni opposte, seguendo un ragionamento che mette insieme il dato letterale della norma, la giurisprudenza costituzionale sul PAUR, la giurisprudenza amministrativa su VIA e AIA e quella sull'invalidità derivata degli atti e la funzione di semplificazione della conferenza di servizi.

In primo luogo, quindi, la lettera dell'art. 27-bis, comma 7 del Dlgs 152/06, che dispone che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi *"costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto"*: comprende, non sostituisce, differenziandosi dalla disciplina generale della conferenza di servizi di cui alla legge 241/1990, e dà indicazione esplicita degli atti compresi.

Argomenti tutti che fanno propendere per l'inidoneità del PAUR ad assorbire l'autonoma lesività del provvedimento di VIA, così come fanno le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 198/2018, secondo la quale *"la norma censurata non comporta alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera"*, il PAUR *"non sostituisce i diversi provvedimenti"*, *"ma li ricomprende della determinazione che conclude la conferenza di servizi"*, *"non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto"* e la giurisprudenza consolidata in tema di rapporto tra VIA e AIA, che afferma che i due provvedimenti, preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, hanno un'autonoma efficacia lesiva che consente l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato colloca la questione nel tema più generale dell'invalidità derivata degli atti uniti da vincolo di presupposizione strutturale (l'atto presupposto che precede e prepara quello presupponente e ne è il sostegno esclusivo) e funzionale (ciascun atto spiega da solo taluni effetti giuridici, ma soltanto congiuntamente all'altro dà vita al rapporto giuridico), per concludere che in tali casi l'illegittimità ed il conseguente annullamento dell'atto presupposto (nel nostro caso il provvedimento di VIA) determinano l'illegittimità di quello conseguente (nel nostro caso il PAUR), ma che resta necessario impugnare sia l'atto presupposto (VIA) che quello presupponente (PAUR) quando l'atto presupposto riveste autonoma portata lesiva.

In termini più semplici, poiché tra PAUR e VIA c'è vincolo di presupposizione, non basta impugnare l'atto presupponente/finale (il PAUR), ma è necessario impugnare anche l'atto presupposto (la VIA) perché quest'ultima ha autonoma capacità lesiva: sul punto il Consiglio di Stato afferma a chiare lettere che la VIA è un *"subprocedimento autonomo, che si inserisce in un procedimento autorizzativo più ampio relativo ad un determinato progetto"*, *"immediatamente impugnabile in quanto potenzialmente idoneo a generare una lesione immediata dei valori ambientali"*.

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

Il Consiglio di Stato, poi, sottolinea la coerenza di questa indicazione (obbligo di impugnare anche il provvedimento di VIA oltre a quello di PAUR) con quanto stabilito dalla precedente sentenza della medesima Sezione del Consiglio di Stato (n. 1072/2023) che ha stabilito che *"in termini generali, chi volesse contestare il rilascio di un PAUR dovrebbe impugnare, nel termine di decadenza, la determinazione stessa e poi, se del caso, impugnare con motivi aggiunti il decreto regionale che recepisce questa determinazione"*; afferma ora il Giudice Amministrativo che *"tale pronuncia si è, in effetti, limitata a precisare la necessità dell'impugnazione del PAUR senza però negare la necessità di impugnare immediatamente i provvedimenti di VIA e/o AIA ad esso presupposti ove ritenuti illegittimi"* e, pertanto, si pone in contraddizione alcuna.

Cioè a dire che, se le censure contro il PAUR riguardano elementi che toccano il provvedimento di VIA o di AIA, la VIA o l'AIA presupposte vanno impugnate autonomamente per poi sommarsi, con motivi aggiunti, all'impugnazione del PAUR (doppia impugnazione); ai fini dell'impugnazione del PAUR, va impugnata tempestivamente la determinazione conclusiva della conferenza di servizi e, con successivi motivi aggiunti, il decreto/delibera che recepisce la determinazione.

Il Consiglio di Stato rimarca, poi, la coerenza anche con la precedente sentenza della medesima Sezione n. 6245/2021, secondo cui *"se il PAUR fosse solo un mero "contenitore" dei titoli abilitativi richiesti dalle vigenti normative di settore, risulterebbe del tutto frustrato l'obiettivo di razionalizzazione, accelerazione e semplificazione perseguito dalla normativa europea"*; afferma ora il Giudice Amministrativo che ciò non smentisce l'assunto dell'autonomia formale dei provvedimenti di VIA e AIA, così come *"bilanciata dalla disciplina del procedimento che si fonda su una conferenza di servizi decisoria e sincrona", "funzionale al "raccordo collaborativo" tra i diversi enti e amministrazioni coinvolti nelle decisioni"* e che costituisce *"il perno del procedimento unico di cui all'art. 27-bis"*.

Val la pena sottolineare che il Consiglio di Stato rimarca che il *"quid pluris del PAUR rispetto alla VIA"* sta nella circostanza *"per cui l'autorità competente in materia di VIA è competente anche all'adozione della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi e può risolvere i conflitti interni alla conferenza stessa sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i propri rappresentanti"*, poiché *"l'art. 27-bis del codice dell'ambiente e l'art. 14, comma 4 Legge 241/1990 sono espressione di un unico disegno riformatore che "individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro"*.

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202309866&nomeFile=202405241_11.html&subDir=Provvedimenti