



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



REGIONE DEL VENETO

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-AIA

Consiglio di Stato, sez. IV, 25 settembre 2025, n. 7534: impianti di produzione pannelli e recupero rifiuti: le istruttorie vanno condotte in modo congiunto e sinergico per valutare gli effetti cumulativi ma non è necessario che il procedimento sia unico – per avviare un'istanza di AIA per un impianto di recupero di rifiuti non è necessario avere la disponibilità dei terreni: la disponibilità può intervenire successivamente – il principio di prossimità nel trattamento rifiuti, che impone di smaltirli nel luogo più vicino a quello di produzione o di raccolta, si applica ai rifiuti urbani, mentre vale sono in via "tendenziale" per i rifiuti speciali

Il Consiglio di Stato respinge gli appelli avanzati da alcuni comitati di cittadini contro i provvedimenti di PAUR e di AIA con cui sono stati autorizzati, rispettivamente, l'ampliamento di un impianto di produzione di pannelli truciolari ed un impianto di recupero di rifiuti costituiti da scarti di legno.

Entrambi gli impianti sono localizzati nel territorio del medesimo Comune, in terreni tra loro limitrofi; l'impianto di recupero è gestito da una società controllata da quella che gestisce l'impianto di produzione di pannelli.

Le impugnazioni dei comitati partivano da questo punto, lamentando che i due progetti fossero "*parti integranti di un disegno unitario*" e fossero stati "*artificiosamente separati*" a meri fini procedimentali, con la conseguenza che gli effetti cumulativi sull'ambiente non erano stati adeguatamente valutati, in violazione delle norme EU sulla VIA.

Il Consiglio di Stato conferma, invece, la pronuncia di primo grado, valorizzando la riconducibilità dei progetti a due società, comunque, distinte ed il rapporto di mera
pag. 1 di 3



accessorietà – non di unitarietà – intercorrente tra i due progetti: l'impianto di recupero, infatti, non è "riservato" agli scarti dell'impianto di produzione di pannelli, bensì può accogliere scarti anche di società terze, garantendo, quindi, identità formalmente e sostanzialmente separata.

A fronte di ciò, il Consiglio di Stato conferma la correttezza dell'istruttoria in forma "*coordinata e sinergica*" svolta dalle amministrazioni per i due impianti, tale da garantire una valutazione in concreto degli effetti cumulativi, e nega, invece, che le norme di settore impongano un trattamento istruttorio unitario all'interno di un unico procedimento.

Il secondo argomento affrontato dal Giudice Amministrativo riguarda la necessità o meno della disponibilità dei terreni al momento dell'avvio di un'istanza di AIA: il Consiglio di Stato esclude che le norme in materia di AIA chiedano la dimostrazione della titolarità dell'area (il proponente è definito dall'art. 5 del Dlgs 152/2006 semplicemente come il soggetto che "elabora" il piano, programma o progetto), ma sottolinea soprattutto che l'autorizzazione degli impianti di gestione di rifiuti (art. 208 del Dlgs 152/2006, sostituita/ricompresa nell'AIA) comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori, con conseguente applicabilità – se necessario – della procedura espropriativa.

In sintesi, se l'approvazione di un impianto di gestione di rifiuti legittima l'attivazione del potere espropriativo, ciò significa che non è necessario il titolo di disponibilità dell'area al momento della presentazione della domanda.

Il terzo argomento affrontato dal Consiglio di Stato riguarda la perentorietà dei termini all'interno del procedimento di PAUR: il Giudice Amministrativo conferma tale perentorietà, in particolare con riferimento all'invio delle integrazioni richieste dalle Amministrazioni dopo la pubblicazione dell'avviso di deposito dell'istanza (richiesta di integrazioni successiva alla prima possibile richiesta di integrazioni in sede di verifica di completezza documentale).

Ricalcolando esattamente i tempi di risposta del proponente, il Consiglio di Stato considera tempestive le integrazioni, implicitamente confermando che il rispetto del termine assume, comunque, natura perentoria ai fini dell'eventuale archiviazione dell'istanza.

Quarto argomento riguarda l'esame delle prescrizioni comunali a tutela della salute in via autonoma anziché in sede di conferenza di servizi, con conseguente sottrazione delle stesse al bilanciamento tra le posizioni prevalenti: il Consiglio di Stato osserva che tali



prescrizioni (e la designazione dell'impianto quale industria insalubre) erano pervenute temporalmente a valle della conferenza di servizi, dopo che il relativo verbale era stato *“sottoscritto senza riserve anche dal rappresentante del Comune”* e che , pertanto, non potevano che essere assoggettate alla disciplina propria della conferenza di servizi. Essendo state manifestate successivamente alla chiusura del verbale, non potevano avere carattere vincolante, né essere incluse nella ponderazione dei vari interessi pubblici: *“i poteri del sindaco di esprimersi sull'insalubrità delle industrie ai sensi degli artt. 216 e 217 del TULS vanno ricondotti entro le dinamiche proprie della conferenza di servizi, adeguandosi al funzionamento di quest'ultima. Vale, perciò, il principio per cui la determinazione dell'autorità coinvolta in una conferenza di servizi deve pervenire tempestivamente, pena l'operatività del silenzio assenso ex art. 14-ter, comma 7, legge 241/1990 e, in ogni caso, tale determinazione non assume portata ex se vincolante per l'amministrazione procedente, che è chiamata, in caso di dissensi espressi, ad assumere la decisione finale in base alle posizioni prevalenti esternate in seno alla conferenza, ai sensi dell'art. 14-quater legge 241/1990”*.

Da ultimo, il Consiglio di Stato sottolinea che il principio di prossimità, vincolante *expressis verbis* in merito di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, non è cogente per i rifiuti speciali, *“perché per questa tipologia di rifiuti occorre avere riguardo alle relative caratteristiche e alla conseguente esigenza di specializzazione nelle operazioni di trattamento degli stessi”*, come affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 505/2002: per i rifiuti speciali, quindi, il principio di prossimità *“vale solo in via “tendenziale”* ed è recessivo rispetto al criterio di specializzazione dell'impianto.

[Consulta la sentenza](#)