



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Residenza 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: VIA – PAUR – CONFERENZA DI SERVIZI – AIA

Consiglio di Stato, sez. IV, 10 Febbraio 2025, n.1071: rapporto tra PAUR e provvedimenti coordinati nel PAUR – conferenza di servizi PAUR e struttura della determinazione conclusiva della conferenza di servizi - conclusione del procedimento di PAUR ed effetti dell'avvio medio tempore del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico – applicazione delle misure di salvaguardia e sospensione dei procedimenti amministrativi

Il Consiglio di Stato affronta una vicenda complessa riguardante un progetto di impianto di gestione di rifiuti sottoposto a VIA e, pertanto, oggetto di istanza di PAUR ex art. 27-bis del Dlgs 152/2006.

In estrema sintesi, il procedimento aveva visto le seguenti tappe: conferenza di servizi decisoria sulla VIA nel novembre 2022, determinazione di VIA favorevole nel maggio 2023, AIA nell'ottobre 2023, PAUR nel dicembre 2023; nell'agosto del 2023, però, la Sovrintendenza, che si era espressa in senso sfavorevole nell'ambito della conferenza per la VIA, aveva avviato il procedimento finalizzato alla dichiarazione di interesse pubblico per ragioni paesaggistiche dell'area destinata ad ospitare l'impianto.

I ricorrenti di primo grado (alcuni Comuni e alcuni cittadini residenti) avevano impugnato i provvedimenti abilitativi regionali in ragione della mancata applicazione del vincolo, mentre la Regione ed il proponente ne avevano sostenuto la legittimità, ritenendo che il PAUR avesse solo formalizzato le determinazioni assunte dall'autorità procedente, che le valutazioni si fossero, di fatto, esaurite già con la conferenza del novembre 2022 e che, in quanto successivo al novembre 2022, l'avvio del procedimento di dichiarazione fosse da ritenere irrilevante.

Il TAR Lazio aveva accolto il ricorso di primo grado, in particolare rinviando all'art. 12-ter del DL 104/2023 (convertito in Legge 136/2023) che dispone l'inefficacia di nuove dichiarazioni di interesse pubblico specificamente per opere per la realizzazione di impianti FER i cui procedimenti autorizzativi abbiano già ottenuto, prima dell'avvio del procedimento di dichiarazione, il provvedimento di VIA: secondo il TAR, questa inefficacia "speciale" non può estendersi ad impianti non FER (quale quello in questione), con la conseguenza che, per impianti non FER, la dichiarazione di interesse pubblico produce effetti anche a fronte di una VIA già adottata.

Il Consiglio di Stato conferma la sentenza di primo grado, ma a seguito di un puntuale esame della funzione del PAUR e del rapporto tra PAUR e provvedimenti coordinati nel PAUR.

In primo luogo, il Collegio mette in rilievo il fatto che il proponente aveva avviato, nel 2021, un'istanza di PAUR: tale procedimento era, quindi, da ritenere concluso solo con il rilascio del PAUR, cioè a dicembre 2023, in data successiva all'avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico.

Nel puntualizzare obiettivi e caratteristiche del PAUR, il Consiglio di Stato osserva che *"10.2. Il procedimento scandito dalla norma in esame si presenta estremamente ampio e complesso, avendo come presupposto la necessaria sottoposizione a Via del progetto da approvare ma avendo ad oggetto il rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie non solo alla realizzazione, bensì anche all'esercizio del progetto stesso. Si tratta, pertanto, di un procedimento "unico" che permette al proponente di ottenere il provvedimento finale che gli consenta, a seguito della sua adozione, di realizzare il progetto e porre in esercizio l'opera senza dover acquisire più alcun ulteriore titolo."*

Prosegue, poi, con una descrizione dei rapporti tra VIA, AIA e PAUR che è, per certi versi, contraddittoria o, comunque, discutibile: da un lato, il Collegio afferma che *"10.4. A seguito della modifica introdotta con l'art. 27-bis sopra citato, la V.i.a. non assume più carattere di presupposto per il rilascio del titolo autorizzativo. In caso di V.i.a. negativa, infatti, il PAUR potrà non avere automaticamente contenuto negativo."*, dall'altro ricorda che *"10.5. Inoltre, come chiarito dalla Sezione (v. sentenza n. 5154 del 10 giugno 2024), la circostanza che un progetto abbia ottenuto (come nella specie) regolare parere positivo dall'autorità preposta alla*

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

V.i.a. non comporta che tale progetto sia stato autorizzato, dovendo in ogni caso intervenire il rilascio dell'A.i.a. Una valutazione di impatto ambientale negativa preclude, infatti, il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale; al contrario, legittimamente può essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva, poiché solo l'AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto (Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 5154/2024, cit.). E invero, la V.i.a. e l'A.i.a., secondo il citato indirizzo giurisprudenziale, sono procedimenti preordinati ad accertamenti diversi e autonomi (tanto da legittimare l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi)."

In sintesi, una VIA negativa non comporta necessariamente un PAUR negativo, ma comporta di sicuro un'AIA negativa: non è chiaro, quindi, che contenuto positivo possa avere un PAUR con VIA e AIA negativa per l'approvazione ed esercizio di un impianto assoggettato a VIA.

Sotto il profilo degli obiettivi di semplificazione, il Consiglio di Stato sottolinea che, con il PAUR, la Regione non acquisisce nuove competenze rispetto a quelle che ha già e che il PAUR stesso rappresenta solo la sede nella quale vengono acquisiti anche i titoli autorizzativi non ambientali necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'impianto: "10.7. L'unica differenza rispetto ai singoli procedimenti è che, nel procedimento unico (in fattispecie scandita dalla conferenza di servizi), il potere autorizzatorio delle amministrazioni coinvolte è esercitato da queste ultime con le modalità e nelle forme del procedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) il cui rilascio conclude, appunto, il procedimento in questione (il cui avvio, a sua volta, era stato sollecitato dalla stessa proponente società)."

Il PAUR, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza 198/2018, non assorbe e non sostituisce i diversi titoli abilitativi, bensì li ricomprende nella determinazione conclusiva della conferenza di servizi, che assurge a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA di competenza regionale: il PAUR "non realizza un effetto sostitutivo "pieno" degli altri titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera, in quanto questi ultimi mantengono la loro autonomia formale, come comprova peraltro la circostanza per cui la determinazione finale adottata all'esito della conferenza di servizi, nell'includerli in un unico atto, ne darà espressa menzione".

La conclusione è, quindi, che la conferenza decisoria del novembre 2022 non ha esaurito affatto le valutazioni ai fini del rilascio del PAUR, bensì si è limitata ad esprimere il solo parere favorevole VIA (formalizzato con determina del maggio 2023).

A questo punto, il Consiglio di Stato precisa anche i "requisiti minimi" affinché "la conferenza di servizi possa valere come provvedimento autorizzatorio unico regionale": a tal fine, "essa dovrebbe concludersi con una determinazione motivata che deve recare in allegato "...- la Relazione finale della Conferenza di Servizi; - il provvedimento di VIA; - le autorizzazioni e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. (...) La determinazione motivata di conclusione della conferenza riporta inoltre in allegato i provvedimenti dei singoli Uffici (regionali e non), delle singole amministrazioni e dei soggetti gestori di pubblici servizi che partecipano alla seduta decisoria della conferenza di servizi e che sottoscrivono la relativa Relazione finale, anche attraverso il solo Rappresentante unico, al fine di poter rinnovare, se non vi sono modifiche rilevanti dal punto di vista della VIA, esclusivamente i singoli provvedimenti di autorizzazione del progetto da realizzare, senza dovere ripetere una nuova procedura di VIA ove non necessaria".

Nel caso concreto, "il verbale del 14 novembre 2022, invocato dall'appellante come atto finale e conclusivo del procedimento di V.i.a-Autorizzazione unica, non contiene tutti gli elementi richiesti dalla normativa di settore (art. 27-bis, d. lgs n. 152/2005 - Linee guida regionali di cui alla D.G.R. 136/2018) che consentano di qualificarlo come tale; segnatamente, non reca la relazione finale né la sua sottoscrizione, non reca l'A.i.a., rilasciata successivamente".

L'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse pubblico intervenuto nell'agosto del 2023 (prima dell'AIA e del PAUR finale), quindi, fa scattare le misure di salvaguardia e l'obbligo, per le amministrazioni, di sospendere i procedimenti in itinere perché, per il principio della doppia conformità, ogni intervento deve risultare conforme agli strumenti vigenti e alle previsioni medio tempore adottate.

Secondo il Consiglio di Stato, infine, la caducazione del PAUR (e dell'AIA) travolge anche gli atti coordinati nel PAUR, perché "l'intero procedimento risulta afflitto da deficit istruttorio e motivazionale e pertanto dovrà essere rieditato emendato dal vizio riscontrato".

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202405051&nomeFile=202501071_11.html&subDir=Provvedimenti