



**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

Consiglio di Stato, sez. IV, 28 Gennaio 2025, n.646; sez. IV, 27 Gennaio 2025, n. 610: autonoma impugnabilità della VIA – decorrenza dei termini

Con le due sentenze gemelle, riferite a vicende sostanzialmente identiche relative a due impianti da realizzare all'interno del medesimo territorio comunale, il Consiglio di Stato accoglie l'appello contro le sentenze del Tar Puglia che avevano accolto i ricorsi di un Comune contro l'autorizzazione unica FER per la realizzazione di due parchi eolici, senza aver prima e tempestivamente, investito la VIA statale favorevole, espressa con Delibera del Consiglio dei Ministri ex art. 5, comma 2, lettera c bis) della legge 400/1988 per risolvere il contrasto tra Ministero dell'Ambiente e Ministero della Cultura e, poi, confluita nella conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Il Consiglio Stato ha, così, l'occasione per ribadire l'autonoma lesività della VIA, la decorrenza dei relativi termini di impugnazione e le ragioni/natura dell'attribuzione al Consiglio dei Ministri della funzione di composizione di interessi pubblici contrapposti.

In primo luogo, quindi, è ricordato che per giurisprudenza consolidata *"la VIA (così come la VINCA) chiude un procedimento autonomo caratterizzato da un alto tasso di discrezionalità non solo tecnica, ma politica"* e *"rappresenta un atto autonomamente impugnabile, sia nell'ipotesi in cui essa si concluda con esito negativo, sia che la medesima abbia un epilogo positivo; nel primo caso, invero, la natura immediatamente lesiva è più agevolmente percepibile, determinandosi un palese arresto procedimentale, sicché non potrebbe non riconoscersi al soggetto interessato alla positiva conclusione del procedimento un interesse autonomo e immediato all'impugnazione del giudizio negativo; nel secondo caso (esito positivo del procedimento) va, invece, valutata l'esistenza, in capo a terzi soggetti, di un interesse (contrario) al giudizio favorevolmente espresso dalla pubblica amministrazione; in sostanza, gli atti conclusivi delle procedure di valutazione di impatto ambientale, pur inserendosi all'interno di un più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione dei valori ambientali, siano essi associazioni di tutela ambientale ovvero cittadini residenti in loco"*.

Da ciò, quindi, l'onere di impugnazione tempestiva, senza attendere la determinazione della conferenza di servizi successiva.

Quanto alla decorrenza dei termini per l'impugnazione, il Consiglio di Stato rinvia alla disciplina *ratione temporis* applicabile, ovvero l'art. 27 del Dlgs 152/2006 nella versione anteriore alle modifiche apportate dal Dlgs 104/2017, che così prevedeva:

"Art.27. Informazione sulla decisione.1. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale è pubblicato per estratto, con indicazione dell'opera, dell'esito del provvedimento e dei luoghi ove lo stesso potrà essere consultato nella sua interezza, a cura del proponente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana per i progetti di competenza statale ovvero nel Bollettino Ufficiale della regione, per i progetti di rispettiva competenza. Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale ovvero dalla data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte di soggetti interessati. 2. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale deve essere pubblicato per intero e su sito web dell'autorità competente indicando la sede ove si possa prendere visione di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria e delle valutazioni successive."

Se, quindi, applicando tale disciplina, il termine per l'impugnazione della VIA decorreva dalla pubblicazione, è da sottolineare che le norme vigenti, riformate radicalmente dal Dlgs 104/2017, non disciplinano più la decorrenza del termine e trovano, invece, applicazione le regole generali dettate dall'art. 29 del codice del processo amministrativo, così riassunte dal Consiglio di Stato: *"Quanto alla decorrenza del termine per l'impugnazione: i) per giurisprudenza costante (sia antecedente che successiva all'entrata in vigore del c.p.a. [art. 41, comma 2] v. sez. V, n. 1156 del 2009, sez. IV, n. 5870 del 2022 cit.) la piena conoscenza - antecedente (alla) o sostitutiva (della) mancata pubblicazione - fa comunque decorrere il termine perentorio di impugnazione sancito dall'art. 29 c.p.a.; in particolare, la piena conoscenza coincide con la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e*

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

degli aspetti che ne rendono evidenti la lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso; ii) la prova della piena conoscenza può essere assolta mediante il ricorso a presunzioni semplici (cfr. da ultimo Cons. Stato sez. IV, n. 6086 del 2022; n. 3825 del 2016) basate anche sul lungo decorso del tempo trascorso fra il rilascio del titolo autorizzatorio e l'impugnativa giurisdizionale (cfr., da ultimo, Cons. Stato sez. IV, n. 1761 del 2022; cfr. ex plurimis Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2016, n. 1135); d'altro canto, laddove si volesse ancorare la decorrenza del termine impugnatorio a una diversa, successiva data, si finirebbe per aggirare la regola legislativamente fissata della decadenza del termine di impugnazione a danno del principio della certezza e stabilizzazione delle situazioni giuridiche come conformate dall'azione della p.a. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 8149 del 2020; n. 2292 del 2020; n. 962 del 2020; sez. IV, n. 1459 del 2016, già citata; sez. IV, n. 3825 del 2016)."

Si ricorda, peraltro, che la VIA di competenza regionale si svolge sempre secondo il modulo del PAUR e che, ferma restando l'autonoma impugnabilità della VIA (con decorrenza del termine non dalla pubblicazione, ma dalla conoscenza effettiva), l'art. 27-bis prevede che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi costituisca provvedimento PAUR: ciò comporta che sia la determinazione conclusiva a dover essere impugnata tempestivamente, sempre con decorrenza dalla sua conoscenza, secondo le regole ribadite dal Consiglio di Stato (sul punto si rinvia anche ad altra recente sentenza del Consiglio di Stato, n. 142/2025, che individua nell'art. 27-bis una eccezionale impugnabilità del "verbale" della conferenza di servizi PAUR).

Quanto al potere assegnato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ex legge 400/1988, così afferma il Giudice Amministrativo: "Questo Consiglio di Stato ha già evidenziato che "nell'ambito di un ordinamento amministrativo che, sul versante organizzativo, in ragione della complessità del sistema normativo e dei molteplici, e talvolta antitetici, interessi chiamati a dover essere gestiti, si connota per essere, sempre più, come è stato icasticamente affermato, una "costellazione multilivello e policentrica di apparati", risulta oltremodo necessario un momento di deliberazione finale e definitiva, ove si decida qual è l'interesse che debba prevalere, da perseguire non soltanto a vantaggio dello Stato, ma nel "preminente interesse nazionale" (arg. ex art. 118 Cost., che alloca la funzione amministrativa richiamando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, e, con riferimento alla normativa vigente ratione temporis, ex art. art. 14-quater Legge del 7 agosto 1990, n. 241, che puntualizza che "Se l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata"; adesso, si cfr. l'art. 14-quinquies e, in particolare, il sesto comma). 16.4. Si individua, insomma, "nel vertice dell'apparato amministrativo (nazionale) la figura chiamata a comporre il dissenso" attribuendo ad esso "una ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, resa possibile dalla collocazione istituzionale dell'organo decidente, il cui orizzonte è tale da poter considerare, in un'ottica di sintesi, tutte le diverse posizioni di interesse (quelle ambientali, paesaggistiche, energetiche, urbanistiche, industriali, ecc.). La disposizione, in altri termini, esprime una tipica regola di sussidiarietà verticale, realizzando un'allocatione del meccanismo di coordinamento che coniuga il profilo dell'attività con quello dell'organizzazione" (Cons. Stato Sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, che peraltro ha citato, quale spunto argomentativo della tesi accolta, anche la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 10936 del 2017, che ha deciso, in primo grado, un contenzioso relativo alla presente vicenda)" (Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3112)". Ne consegue che tale procedimento è del tutto autonomo dalla conferenza di servizi e non può di certo ritenersi in essa assorbito, ma solo da questa presupposto. Va, peraltro, solo precisato che il potere di cui si discorre è differente e non assimilabile a quello previsto dall'art. 14 quinquies, comma 4, legge 241 del 1990, che prevede un potere della Presidenza del Consiglio di decidere le opposizioni delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini. Quest'ultimo potere, infatti, si colloca a valle della determinazione di conclusione della conferenza di servizi e non a monte, come nel caso di specie.

Ne deriva che la delibera emessa ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c bis) della l. n. 400 del 1988 deve essere impugnata tempestivamente, rappresentando una modalità di risoluzione dei conflitti tra autorità amministrative, diversa e autonoma dalla conferenza di servizi alla quale non può applicarsi la relativa normativa."

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202405589&nomeFile=202500646_11.html&subDir=Provvedimenti

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

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024
