



**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 – VINCA – CONFERENZA DI SERVIZI

TAR LAZIO, Roma, Sez. 3^a – 17 ottobre 2024, n. 18015 – PAUR ex art. 27 bis d.lgs. 152/2006: coordinamento con la procedura di VINCA ex art. 5 DPR 357/1997 – le prime verifiche istruttorie ex art. 27 bis comma 3 sono solo formali – omessa convocazione della conferenza di servizi: illegittimità – principio di precauzione: necessaria sussistenza dei requisiti previsti

Il caso riguarda un progetto per un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica, per il quale la Società aveva presentato istanza di VIA nell'ambito del Procedimento Autorizzatorio Unico Regionale di cui all'art. 27-bis del D.lgs. n. 152/2006. Nel frattempo, aveva avviato una campagna di monitoraggio in relazione all'avifauna e alla chiropterofauna, finalizzata, per la fase *ante operam*, a verificare lo scenario ambientale di riferimento utilizzato nello Studio di Impatto Ambientale (SIA) per la valutazione degli impatti generati dall'opera in progetto. L'autorità regionale competente alla Biodiversità richiedeva l'effettuazione di una appropriata VINCA ai sensi dell'art. 5, comma 3, del DPR 357/1997, con conseguente necessità di depositare uno Studio di incidenza ambientale. Mentre i monitoraggi da parte della ditta erano ancora in essere, la Regione, sulla scorta del "livello di incertezza e incompletezza delle informazioni e conseguenti valutazioni, che l'attività di monitoraggio in campo avrebbe dovuto contribuire a risolvere", concludeva che "non è possibile escludere con ragionevole certezza possibili incidenze negative sulle popolazioni animali (principalmente Uccelli e Chiroteri) tutelate". Sulla base di tale motivazione, invocando il principio di precauzione, adottava parere non favorevole alla realizzazione dell'impianto, senza convocare la prevista conferenza di servizi PAUR.

Il TAR Lazio, chiamato a decidere, ricorda innanzitutto che il PAUR, disciplinato dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006, prevede che nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenti all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1 del TUA, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. Tra questi, in ambito nazionale, la Valutazione di Incidenza disciplinata dall'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e le indicazioni tecnico-amministrativo-procedurali dettate nelle "Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza (VIncA) – Direttiva 92/43/CEE "HABITAT" articolo 6, paragrafi 3 e 4", adottate in data 28.11.2019 con Intesa tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Tanto premesso, il TAR ricorda che il coordinamento tra la procedura di VIA e quella per la valutazione di incidenza (VINCA) è regolato dall'art. 10 del d.lgs. 152/2006, secondo il quale la VIA comprende le procedure di valutazione d'incidenza. Lo studio di impatto ambientale contiene, quindi, gli elementi di cui all'allegato G del d.P.R. n. 357 del 1997 e la valutazione dell'autorità competente si estende alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza, oppure dovrà dare atto degli esiti della valutazione di incidenza. Nella fattispecie all'esame, era stata comunicata agli enti competenti l'avvenuta pubblicazione nel sito web regionale degli elaborati di progetto e dello studio di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 27-bis, co. 2, del d.lgs. 152/2006 e si era aperta la fase di verifica da parte dell'autorità competente e delle amministrazioni ed enti coinvolti della completezza della documentazione prodotta ai sensi del comma 3 dell'art. 27-bis.

La sentenza giudica il diniego operato della Regione illegittimo rispetto al paradigma normativo, in quanto le richieste di integrazione documentale di cui all'art. 27-bis, co. 3 conseguono a *"una (mera) verifica formale della documentazione volta ad accertarne la completezza, senza alcuna valutazione tecnico-scientifica del progetto"*, e quindi costituiscono soltanto il primo momento di confronto tra il proponente e gli enti interessati in quanto funzionali alla definizione del corredo documentale minimo per l'avvio della procedura. Solo successivamente alla verifica della completezza documentale, subentra la possibilità per l'autorità competente di chiedere integrazioni, questa volta di carattere sostanziale, andando nel merito del progetto. Nel caso di specie, la richiesta formulata ex art. 27-bis, co. 3, T.U. ambientale aveva costituito l'unica occasione di confronto tra il proponente e l'Amministrazione procedente,

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

che aveva peraltro formulato richieste di tipo contenutistico. Così facendo, secondo il TAR, l'amministrazione ha, da un lato, precluso ogni ulteriore forma di interlocuzione al proponente, che non ha più avuto la possibilità di riscontrare eventuali richieste di chiarimenti o integrazioni; dall'altro lato, ha compresso i tempi procedurali, in quanto ha costretto l'attività di integrazione documentale entro il termine di trenta giorni ai sensi del comma 3, senza consentire al proponente di potersi avvalere dell'eventuale proroga di cui al comma 5. Tale *modus operandi* sconta, pertanto, un'istruttoria parziale e incompleta, fondata su dati che la Regione sapeva dover essere integrati e senza che al proponente sia stato consentito partecipare al procedimento secondo le forme previste nell'ambito del PAUR. La sentenza nega, poi, che l'invocato (dall'amministrazione) principio di precauzione possa colmare le carenze di un'istruttoria inadeguata, e richiama i principi affermati in materia dal Consiglio di Stato (v. Cons. St., IV, 23.6.2021, n. 4802), ricordando che le misure precauzionali presuppongono, anzitutto, che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati disponibili che l'attuazione di tali misure è effettivamente necessaria al fine di evitare pregiudizi all'ambiente o alla salute; sussiste la necessità di coinvolgimento dei cittadini, delle loro formazioni sociali e delle loro comunità di riferimento, nell'esercizio della funzione di amministrazione del rischio; l'esistenza di un rischio specifico è tale solo quando l'intervento umano su un determinato sito, sulla base di elementi obiettivi, non possa escludersi che pregiudichi il sito interessato in modo significativo; l'adozione di misure fondate sul principio di precauzione è condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura; la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo. Il TAR conclude affermando che il principio di precauzione non consente ex se di attribuire ad un organo pubblico un potere di interdizione di un certo progetto o misura, pur lasciando alle amministrazioni competenti ampi margini di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione al caso concreto. Peraltro, *"la normativa di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 è interamente ispirata al c.d. principio di precauzione – il rispetto delle procedure di V.I.A. ed A.I.A. ivi previste equivale ad una presunzione in merito al rispetto di quel principio; detta presunzione non può essere superata dall'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in termini scientifici"* (Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4545);

Sotto altro profilo, la sentenza giudica illegittima l'omessa convocazione della conferenza di servizi prevista dall'art. 27-bis, co. 7, omissione che era stata giustificata dalla Regione alla luce del carattere vincolante degli esiti della VINCA rispetto alla valutazione di impatto ambientale, con la conseguenza che la convocazione della conferenza avrebbe costituito, in tesi, un inutile dispendio di risorse, mentre l'immediata reiezione dell'istanza sarebbe stata conforme al principio di non aggravamento del procedimento. In merito, il TAR richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di PAUR (Corte Cost., 27.12.2018, n. 246), dalla quale si ricava chiaramente che la disciplina statale individua nella conferenza di servizi 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, e ricorda che, alla luce della stessa, non è consentita al legislatore regionale la scissione dell'unitario procedimento autorizzatorio.

Infine, con specifico riferimento alla rilevanza della VINCA nel contesto della procedura VIA, il Giudice ricorda che la conclusione negativa della valutazione appropriata non costituisce un ostacolo assoluto alla realizzazione del progetto, posto che è in tal caso possibile individuare soluzioni alternative ovvero motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che giustificano l'intervento e la contemporanea adozione di misure di compensazione e, dunque, nella fattispecie la Regione, oltre ad aver compresso il diritto di partecipazione procedimentale al proponente, ha altresì impedito ogni possibile interlocuzione a seguito della conclusione negativa della procedura di valutazione di incidenza appropriata, che avrebbe potuto eventualmente condurre ad individuare soluzioni alternative ovvero motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che consentissero comunque la realizzazione dell'intervento.

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_rm&nrg=202401770&nomeFile=202418015_01.html&subDir=Provvedimenti