

Publicato il 24/03/2020

N. 00207/2020REG.PROV.COLL.  
N. 00669/2019 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 669 del 2019, proposto da  
C.F. Edil Ambiente, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Girolamo Rubino, Giuseppe  
Impiduglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Terrasini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Stallone, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il  
suo studio in Palermo, via Nunzio Morello, 40;

***nei confronti***

Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità,  
Assessorato regionale Territorio e Ambiente, Assessorato regionale delle  
Infrastrutture e della Mobilità (Ufficio del Genio Civile di Palermo),

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Interno (Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Palermo), Anas S.p.a. - Direzione Regionale per la Sicilia, Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana (Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo), Agenzia regionale per la Protezione dell'Ambiente, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Villareale n. 6;

Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo, Città Metropolitana di Palermo – Direzione Riserve Naturali Difesa del Suolo, Controllo Ambientale ed Energia, S.R.R. Palermo, W.W.F. Italia, R.F.I. "Direzione Territoriale Produzione Palermo", non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n. 01502/2019, resa tra le parti, concernente l'autorizzazione unica ex art. 208 del d.lgs. 152/2006 per la realizzazione e gestione di un “impianto di produzione di compost di qualità e stoccaggio di rifiuti non pericolosi” in Comune di Terrasini, Contrada Paterna e il decreto dell'Assessore del Territorio e dell'Ambiente, n. 420/GAB del 13/12/2016, di esclusione del progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale proposto da Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, Assessorato regionale Territorio e Ambiente, Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità (Ufficio del Genio Civile di Palermo), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Interno (Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Palermo), Anas S.p.a. -

Direzione Regionale per la Sicilia, Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana (Soprintendenza BB.CC.AA. di Palermo), Agenzia regionale per la Protezione dell'Ambiente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Terrasini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2020 il Cons. Silvia La Guardia e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Impiduglia, Francesco Stallone, l'avv. dello Stato Maria Gabriella Quiligotti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'appellante lamenta l'erroneità della sentenza indicata in epigrafe, che ha accolto il ricorso proposto dal Comune di Terrasini per l'annullamento:

- del d.d.g. n. 774 del 17 luglio 2018 con cui l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana ha rilasciato all'odierna appellante l'autorizzazione unica ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, in variante allo strumento urbanistico, per la realizzazione e successiva gestione di un "*Impianto di produzione di compost di qualità e stoccaggio di rifiuti non pericolosi*" da ubicare in contrada Paterna del medesimo Comune (particelle nn.157,158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 170, 360);

- del decreto dell'Assessore regionale del territorio e dell'ambiente n. 420/GAB del 13 dicembre 2016 con il quale, effettuata la verifica di assoggettabilità ex art. 20 del d.lgs. n. 152/2006, si è escluso il suddetto progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale;

- ove occorra, del parere dell'ANAS, reso in conferenza dei servizi del 9 marzo 2017.

In primo grado, il Comune aveva dedotto i seguenti motivi:

I) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 del d.m. 1° aprile 1968, n. 1404 e 26 del d.P.R. n. 495/1992 – violazione del vincolo di inedificabilità assoluta – irragionevolezza – difetto di istruttoria (sostenendo che l'impianto invadeva chiaramente la fascia di 60 metri dalla contigua autostrada e il procedimento era viziato da carenza di istruttoria, avendo l'ANAS espresso un parere "al buio", impropriamente rinviando la verifica del rispetto del vincolo con la prescrizione che *"in caso di avvio dei lavori, o per modifiche intervenute sul progetto presentato, bisognerà avvertire ANAS per la verifica della distanza di oltre 60 mt dall'ultima proprietà ANAS"*, e non avendo l'amministrazione regionale sopperito a tale grave carenza istruttoria, svolgendo le opportune verifiche);

II) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 – eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto – violazione del principio di precauzione – violazione della normativa in materia di V.I.A. (ulteriore vizio genetico dell'autorizzazione era stato dedotto in dipendenza dell'affermata illegittimità della presupposta decisione di escludere il progetto della controinteressata dalla procedura di V.I.A. tanto sul piano procedurale, per omissione dalla pubblicità imposta dall'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006, funzionale a consentire all'ente territoriale interessato di partecipare attivamente al procedimento, presentando osservazioni riguardo alle quali sussisteva un dovere di motivazione dell'autorità decidente, che sul piano sostanziale, per carenza e superficialità dell'istruttoria, caratterizzata da valutazioni erranee e da travisamento dei fatti; in particolare, il ricorrente aveva sostenuto che in presenza di categorie di rifiuti quali metalli misti, rifiuti combustibili, rifiuti urbani non

differenziati che, pur non riferite a codici CERN pericolosi, non erano determinabili a priori sarebbe occorsa, in applicazione del principio di precauzione, una più approfondita valutazione da svolgere in sede di V.I.A. ed aveva lamentato la mancata considerazione della contiguità a siti protetti e della previsione di corridoi ecologici aerei tra i medesimi, della presenza di un'abitazione a meno di 200 metri dall'impianto autorizzato e di colture di premiata qualità a breve distanza);

III) illegittimità derivata, violazione degli artt. 4 del d.lgs. n. 165/2001 e 2 della l.r. n. 10/2000 – violazione del principio di separazione tra funzioni politiche e amministrative (perché la determinazione di escludere il progetto dalla procedura di valutazione di impatto ambientale, di natura puntuale e tecnica, era stata adottata dall'Assessore anziché dal dirigente dell'Assessorato del territorio e ambiente).

Il Tar ha respinto le eccezioni preliminari proposte dalle controparti costituite ed ha ritenuto fondati tutti e tre i motivi proposti. Più in particolare ed in sintesi, ha:

- disatteso l'eccezione di inammissibilità del ricorso e carenza di legittimazione ad agire sollevata sia dalle amministrazioni resistenti che dalla controinteressata sul rilievo che il Comune, in sede di conferenza di servizi, aveva espresso assenso al progetto e la successiva revoca di tale manifestazione favorevole non poteva ritenersi un valido provvedimento di dissenso, ritenendo: a) che l'espressione di un assenso relativo agli interessi portati dal Comune in conferenza quanto ai profili urbanistico-territoriali non precludeva al medesimo la possibilità di sollecitare il sindacato giurisdizionale sull'esercizio del potere regionale per quanto afferente ad altri profili (rispetto del vincolo, non comunale, di distacco autostradale e mancata valutazione di impatto ambientale), in correlazione ad interessi e con riferimento a parametri diversi; b) che la

revoca asseritamente illegittima non era stata impugnata; c) che, anche a considerare insuperabile l'assenso originario e illegittima la sua revoca, la condotta comunale non poteva essere considerata come un'ipotesi di *venire contra factum proprium*, suscettibile di escludere l'interesse al ricorso, avendo tale categoria riguardo a condotte processuali contraddittorie;

- accolto il primo motivo, sul rilievo che la documentazione in atti evidenziava la distanza ravvicinata dell'impianto al fronte autostradale ed il vincolo aveva carattere assoluto, a prescindere dalle caratteristiche dell'opera, e sul rilievo che era condivisibile il rilievo del ricorrente che il parere ANAS era stato reso "al buio", rinviando la verifica ad un momento successivo;

- escluso l'eccepita tardività dell'impugnazione del decreto di esclusione del progetto dalla procedura di V.I.A., perché produttore "unicamente un effetto disciplinare (come tale astratto) sull'attività amministrativa futura (e a quel momento eventuale)", sicché la sua lesività si era prodotta solo al momento della concreta adozione del provvedimento autorizzatorio:

- accolto il secondo motivo, ritenendo, premesso che il rilievo nel diritto interno del principio di precauzione si gioca, in chiave propedeutica, sul piano istruttorio dell'acquisizione più accurata possibile degli elementi conoscitivi tali da orientare le decisioni, che il decreto era contrario al parametro invocato in quanto l'amministrazione si era limitata ad una superficiale ricognizione della qualificazione formale dell'opera, senza dar adeguato rilievo istruttorio e decisorio alle sue reali implicazioni sostanziali, che vedevano un impianto non di mero compostaggio ma anche destinato a trattare, tra l'altro, metalli misti, rifiuti combustibili e rifiuti urbani non differenziati e ciò in un contesto caratterizzato da forte

vocazione naturalistica e turistica e da colture agricole;

- accolto anche il terzo motivo, considerando di carattere tecnico-discrezionale la valutazione di assoggettabilità o meno del progetto alla procedura di V.I.A., da esercitare sulla base dell'unico parametro della sussumibilità o meno, per ragioni puramente tecnico-scientifiche, dell'opera entro l'ambito categoriale che consente l'esclusione dalla più rigorosa procedura e ritenendo fuorviante l'argomento difensivo incentrato sul richiamo alla pronuncia di questo Consiglio n. 287/2019 perché relativa al diverso caso di provvedimento di V.I.A.; in risposta a considerazioni della controinteressata circa la sanabilità del vizio, ha affermato che non si tratta di violazione di regole di competenza determinante un'illegittimità puramente formale, perché, collegandosi al motivo precedente, *“sottende una inadeguata ponderazione degli aspetti sostanziali della vicenda da parte dell'organo politico, in assenza di un'adeguata istruttoria di tipo tecnico-scientifico”* e l'insufficiente considerazione dei profili tecnici si poneva, sul piano eziologico, come conseguenza anche del vizio di incompetenza che *“ha condizionato sul piano sostanziale la vicenda dell'esercizio del potere”*.

2. L'appellante denuncia erroneità e difetto di motivazione riguardo a ciascuno degli snodi decisionali, che sono stati contestati anche, con appello incidentale, da parte delle Amministrazioni soccombenti meglio indicate in epigrafe. Resiste l'appellato Comune, sostenendo l'infondatezza delle critiche alla sentenza e riproponendo le censure rimaste assorbite in primo grado (violazione del dovere di pubblicità imposto dall'art. 19 del d.lgs n. 52/2006, difetto di motivazione della determinazione n. 420/2016). L'appellante ha dimesso memoria di replica.

3. Il Collegio ritiene che gli appelli principale e incidentale sono

infondati, per le seguenti ragioni.

Con il primo motivo di appello, la C.F. deduce, in sintesi, che la tesi del Tar in punto di ammissibilità del ricorso contrasta con i principi che regolano il funzionamento dell'istituto della conferenza dei servizi e le regole del giusto contraddittorio procedimentale, dovendo il dissenso essere convogliato nella conferenza, motivato e "costruttivo", altrimenti ritenendosi acquisito il parere favorevole, che comporta l'impossibilità di censurare in sede giurisdizionale il provvedimento conclusivo; lamenta che il Tar ha avallato l'illegittima condotta del Comune, mosso da interesse meramente politico a opporsi al progetto, di evitare il contraddittorio che avrebbe potuto consentire il chiarimento delle criticità, riservandole per l'impugnazione *ex post*, vanificando l'intera istruttoria posta a fondamento del provvedimento autorizzatorio finale.

Corrispondente critica è mossa col primo motivo dell'appello incidentale, soggiungendo che le affermazioni del Tar si basano su un'artificiosa separazione fra profili sostanziali e processuali della vicenda, perché il dissenso postumo e irrituale del Comune è *ex lege* irrilevante, e come tale è stato correttamente considerato dall'autorità procedente, e non può dunque aver "*consolidato*" i propri effetti in punto di ricadute sulla legittimazione processuale, come opinato dal Tar; né una legittimazione ad impugnare l'autorizzazione unica in capo all'amministrazione sul cui assenso il provvedimento si fonda potrebbe desumersi dalla natura esclusivamente "urbanistica" dell'interesse valutato dal Comune ai fini dell'assenso reso, poiché, a prescindere dal limite delle rispettive competenze, gli enti partecipanti alla conferenza sono chiamati a esprimere un consenso nella piena cognizione delle altrui posizioni. Per la modifica dell'esito della conferenza, ricorda l'appellante incidentale, il Legislatore ha codificato, con l'art. 14 quater,



comma 2, della l. n. 241/1990, la necessità di un apposito procedimento di autotutela.

Il Comune di Terrasini sostiene la correttezza della sentenza, sottolineando che gli atti di assenso poi revocati avevano ad oggetto i profili urbanistici e che il dissenso rappresentato in sede di conferenza dei servizi con nota del 6 ottobre 2017 era stato puntualmente motivato sulla scorta della vocazione turistica e del danno per l'immagine di Terrasini, relazionando sull'iter procedurale che aveva condotto alla revoca dell'assenso, quest'ultima non impugnata da controparte.

L'appellante principale replica che non aveva alcun onere di impugnare una revoca che l'autorità procedente aveva ritenuto ininfluenza e spettava, semmai, al Comune contestare tale valutazione di irrilevanza.

4. All'esame delle critiche che precedono, giova premettere che, come riferito nelle premesse del decreto n. 774 del 17 luglio 2018, nella procedura erano, per quanto ora interessa, stati acquisiti: - nella conferenza del 9.3.2017, i pareri comunali favorevoli n. 602 dell'8.3.2017 e 4556 del 9.3.2017 rispettivamente dell'Area V Pianificazione del Territorio e dell'Area III S.U.A.P. (il primo, poi confermato con nota n. 674 del 15.3.2017, per la conferenza del 16.3.2017); - il 21.4.2017 integrazioni progettuali alla luce di quanto richiesto in seno alle predette conferenze; - nella conferenza del 13.9.2017, le determine dei dirigenti delle Aree V e III del Comune di Terrasini di revoca dei precedenti pareri favorevoli; - il 31.10.2017 ulteriori integrazioni progettuali; - nella conferenza del 20.12.2017, la nota del 6.10.2017 del Sindaco di Terrasini che esprimeva la volontà contraria dell'amministrazione rappresentata, controdeducendo "*sulle tematiche che hanno portato alla revoca dei Pareri*" e "*su tematiche riconducibili al D.A. n. 420/GAB del 13/12/2016*". L'Autorità

precedente ha ritenuto che la nota sindacale, nel rappresentare la volontà contraria del Comune, “*abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni non costituenti oggetto della Conferenza*” e ha, così, ritenuto acquisiti alla finale conferenza del 12 tutti gli assensi occorrenti.

5. La questione da dirimere è se l’assenso espresso dal Comune in sede di conferenza dei servizi precluda al medesimo, come sostengono le appellanti, o no, come ritenuto dal Tar, la possibilità di sollecitare il sindacato giurisdizionale sugli atti di esercizio del potere regionale per aspetti estranei all’ambito di competenza/interessi portati dal Comune in conferenza, ovvero, in altre parole, se il modulo procedimentale della conferenza dei servizi tesa all’emissione dell’autorizzazione unica sostitutiva dei vari assensi di diverse amministrazioni occorrenti per la realizzazione del progetto di per sé stesso sottragga al Comune la legittimazione a contestare a) il provvedimento “a monte” di esclusione dalla procedura di V.I.A., che costituisce presupposto per l’attivazione della conferenza dei servizi (altra questione, di cui appresso, è quella di tempestività) e b) la valutazione favorevole dell’ANAS (che ove emessa come provvedimento autonomo il Comune avrebbe legittimazione a impugnare in quanto relativa a opera da realizzare nel suo territorio) e conseguentemente l’autorizzazione unica.

Orbene, le preclusioni sono stabilite normativamente o discendono da principi.

Secondo le appellanti, la preclusione sarebbe insita nel modulo della conferenza di servizi perché, puntualizzano le Amministrazioni, gli enti partecipanti sono chiamati a esprimere un consenso nella piena cognizione delle altrui posizioni.

Ma questo non significa condivisione e tanto meno coautorialità/corresponsabilità, tale da poter considerare come proprio di

ciascuna amministrazione invitata alla conferenza di servizi l'assenso altrui, che può considerarsi, ex art. 14-ter, comma 7, della l. n. 241/1990, acquisito anche se il rappresentante non ha partecipato, o non ha espresso posizione o non ha motivato il dissenso, o da essa recepiti i provvedimenti frutto di anteriori sub-procedimenti.

L'art. 14-quater, comma 2, della l. n. 241/1990 riconosce alle amministrazioni i cui atti sono sostituiti dall'autorizzazione unica la legittimazione a sollecitare l'esercizio dell'autotutela ex art. 21-nonies. E' difficile inferirne un difetto di legittimazione a sollecitare un controllo giudiziale di legittimità.

Neppure può negarsi l'interesse a ricorrere (al di là della condivisibile notazione del Tar che l'ipotesi del *venire contra factum proprium* precludente l'azione è configurata dalla giurisprudenza con riferimento a condotte processuali contraddittorie) in riferimento precedenti atti dell'amministrazione. Nella specie l'originario assenso prestato nelle conferenze iniziali era stato revocato, quindi va considerato inesistente, e infatti, l'autorità procedente ha ritenuto di considerare acquisito all'ultima conferenza del 20.12.2017 l'assenso comunale ritenendo irrilevante il dissenso espresso con la nota sindacale contraria considerata a tale conferenza; e non può dirsi incoerente con l'unica esistente volontà espressa, quale che sia la sua rilevanza procedimentale, l'azione giudiziale intrapresa.

6. Con il secondo motivo, la C.F. deduce che l'accoglimento della critica di invasione della fascia di rispetto autostradale è frutto di un'erronea lettura della produzione documentale e della normativa di riferimento, atteso che nella nozione di costruzione rientrano opere che, oltre a presentare carattere di consistenza e stabilità emergano in modo sensibile al di sopra del livello del suolo e, nella specie, i fabbricati sono posti al

di fuori della fascia di rispetto, mentre la pavimentazione esterna è un'opera meramente pertinenziale nemmeno assoggettabile al regime delle distanze, che non impedisce, ma semmai facilita, all'ente proprietario dell'autostrada il libero utilizzo della fascia di rispetto all'occorrenza per movimentazione mezzi, impianto di cantieri, opere accessorie ecc., considerato che, contrariamente a quanto ritenuto dal Tar, nel *lay-out* del progetto prodotto in data 21 febbraio 2019 dall'odierna appellante (allegato 3) non sono rappresentate "vasche" ma "cumuli coperti" di compost semplicemente appoggiati prima della vendita o trasporto in altro sito; inoltre, l'art. 26, comma 3, del regolamento di esecuzione del codice della strada prevede la possibilità che gli strumenti urbanistici riducano il limite in questione a 30 metri ed il progetto è stato approvato in variante allo strumento urbanistico; erronea è anche l'affermazione che l'ANAS si sia espressa "al buio", in quanto la prescrizione di comunicare l'avvio dei lavori ha unicamente lo scopo di consentire la vigilanza sulla conformità dei lavori al progetto.

Corrispondente critica svolgono le appellanti incidentali, che rimarcano come tutte le opere fisse a servizio dell'attività autorizzata si collochino al di fuori della fascia di 60 metri dal sedime autostradale e come non valga a delegittimare il parere dell'ANAS l'assiomatica affermazione del Tar che esso sia stato reso "al buio", essendo, in realtà, intervenuto all'esito di una verifica che ha visto anche la rimodulazione del progetto. Il Comune sostiene che le controparti, non potendo smentire la presenza di opere a distanza di meno di venti metri dall'autostrada, cerchino di sminuirle, affidandosi a concetto di costruzione diverso da quello considerato, con riferimento alla specifica normativa, dalla giurisprudenza, secondo cui il divieto di costruire a una certa distanza dalla sede autostradale non deve essere inteso restrittivamente e vale

anche per opere che non superino il livello stradale.

Nella memoria di replica, C.F. sostiene che, essendo i fabbricati dell'impianto al di fuori della fascia di rispetto, la censura è inammissibile per difetto di reale interesse, giacché comunque i manufatti in cui si svolge l'attività non potrebbero venir pregiudicati.

Orbene, si tratta di stabilire se rientrino nel concetto di nuova costruzione, rilevante ai sensi dell'art. 26 del d.P.R. n. 495/1992, opere consistenti in a) pavimentazione del lotto e b) soprastanti "*cumuli coperti in maturazione*" (vedi *lay out* già menzionato), ossia quella componente essenziale della lavorazione dell'impianto di compostaggio che costituisce ingombro sì mobile, nel senso che il materiale viene sostituito man mano che la processazione progredisce, ma stabile nella sua presenza, per quanto l'entità possa variare in relazione ai conferimenti di rifiuti.

Il progetto, come riferito nelle premesse del provvedimento impugnato, contempla un ciclo di processo che prevede: a) fase di preparazione della miscela (FORSU, fanghi di depurazione, strutturante); b) fase di ossidazione aerobica in bio-tunnel; c) fase di "*maturazione lenta*"; d) fase di vagliatura/raffinazione; e) fase di stoccaggio del compost ottenuto; ed il provvedimento prescrive che "*la durata del processo non deve essere inferiore a 90 giorni comprendenti una fase di bio-ossidazione accelerata (21 giorni) durante la quale viene assicurato un apporto di ossigeno alla massa mediante insufflazione di aria, seguito da una fase di maturazione in cumulo*".

Il Collegio reputa che, al di là della terminologia utilizzata ("*vasche*"), il Tar coglie un aspetto reale della configurazione dell'impianto assentito; e tale aspetto è determinate in quanto integra la contestata violazione art. 26 citato. Non vale, in senso contrario, affermare che si tratti di cumuli

di compost meramente stoccati e pronti per la vendita (sottointendendo una pronta rimovibilità, nel caso l'ente titolato intendesse utilizzare la fascia, di un prodotto finto, e come tale innocuo), in quanto l'obiezione, ancor prima che non risolutiva, essendo la finalità della norma quella di mantenere la fascia libera per qualunque evenienza, anche di tipo emergenziale, è errata in punto di fatto, risultando dalla documentazione dimessa che l'area dedicata allo stoccaggio è, nel progetto approvato, diversamente collocata e in area che invade la fascia dei 60 metri è contemplata la "maturazione", ossia una fase di processo del rifiuto. E, trattandosi di una fase necessaria della lavorazione, per giungere al prodotto compost, sicché l'area di maturazione costituisce componente essenziale del progetto, non è condivisibile neppure la tesi che il Comune non avrebbe interesse alla doglianza in quanto i fabbricati, fuori fascia, potrebbero permanere. In altre parole, senza l'area di maturazione o con sua diversa collocazione, si tratterebbe di progetto diverso da quello approvato. Ancora, non giova all'appellante richiamare il comma 3 dell'art. 26 citato, in quanto l'autorizzazione unica costituisce variante allo strumento urbanistico laddove esso recava la destinazione a "*zona omogenea agricola (E1)*" dell'area di cui alle particelle indicate nell'epigrafe, non riguardo alla fascia di rispetto autostradale, stante quanto prescritto all'art. 4, con richiamo, quale parte integrante del decreto, al parere dell'ANAS recante prescrizione di avvertire per la verifica "*della distanza di oltre 60 metri dall'ultima proprietà ANAS*", venendo, anzi, così ribadito il limite da rispettare.

7. Con il terzo motivo degli appelli principale e incidentale viene contestata la reiezione dell'eccezione di tardività dell'impugnazione del D.A. n. 420/GAB del 13.12.2016. Si rileva che la valutazione di impatto ambientale o il provvedimento che esclude un progetto da tale

valutazione costituiscono l'esito di un procedimento distinto e autonomo, preordinato ad accertamenti suscettibili di un'autonoma efficacia lesiva.

La C.F. sostiene che il provvedimento in tema di V.I.A. è autonomamente impugnabile, sia nell'ipotesi in cui si concluda con esito negativo sia che abbia epilogo positivo e, se nel primo caso la natura immediatamente lesiva è più agevolmente percepibile, nel secondo va invece valutata l'esistenza in capo a soggetti terzi di un interesse oppositivo; e nel presente caso l'interesse oppositivo del Comune alla realizzazione dell'impianto era già percepibile al momento dell'adozione del D.A. n. 420 del 13.12.2016, che avrebbe dovuto essere immediatamente impugnato.

Puntualizzano le amministrazioni appellanti che il principio di autonoma lesività ed impugnabilità del provvedimento di valutazione di impatto ambientale era stato addirittura codificato dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, nel testo introdotto dall'art. 4, comma 2, del d.l. 16 gennaio 2008, vigente all'epoca di adozione del D.A. n. 420/GAB pubblicato sulla G.U.R.S., parte I, n. 23 del 1° giugno 2017, e solo successivamente modificato dal d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, in vigore dal 21 luglio 2017; il testo vigente *ratione temporis* stabiliva che “*Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale è pubblicato per estratto, con indicazione dell'opera .... Dalla data di pubblicazione ... decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte di soggetti interessati*” e la regola sarebbe valevole anche per il provvedimento che, sempre sulla base delle medesime valutazioni tecniche, dispone l'esclusione dalla procedura di V.I.A.. Si soggiunge che, anche a prescindere dal dirimente disposto dell'art. 27 *illo tempore* vigente, la tesi del Tar non potrebbe condividersi perché il Comune non

aveva presentato osservazioni né aveva sollevato obiezioni o parere contrario.

Tali critiche non risultano convincenti. La lesione dell'interesse del Comune assume concretezza attuale solo con il rilascio dell'autorizzazione unica, ossia con la fattibilità dell'opera che il Comune ritiene pregiudizievole. Né è risolutivo il richiamo alla versione dell'art. 27 d.lgs. n. 152/2006 vigente al momento dell'emanazione dell'autorizzazione unica, perché, in disparte ogni considerazione sulla trasponibilità della regola al caso della valutazione di assoggettabilità a VIA, il termine di impugnazione, decorrente dalla data di pubblicazione del provvedimento, ossia come indica l'appellante incidentale l'1.6.2017, non era ancora scaduto al momento in cui è intervenuta, con decorrenza dal 21.7.2017, la modifica del testo normativo (in cui l'onere di immediata impugnazione non figura più, restandone confermata la regola classica che occorre una lesione attuale e non meramente futura ed eventuale), sicché l'addotta decadenza non si era verificata.

8. Confermata, quindi, la tempestività dell'impugnazione del decreto n. 420 del 13.12.2016, e venendo alle deduzioni con cui gli appellanti principale e incidentali sostengono l'erroneità della sentenza laddove ne ha ritenuto l'illegittimità sotto più profili, il Collegio ritiene logicamente prioritaria la questione inerente l'emanazione del decreto da parte dell'Assessore, anziché da parte del dirigente generale, in relazione alla quale il Comune aveva denunciato l'illegittimità del decreto n. 420 e, per derivazione, dell'autorizzazione unica, per violazione degli art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 e 2 della l.r. n. 10/2000 e del principio di separazione tra funzioni politiche e amministrative.

La tesi di fondo degli appellanti è che valga per la verifica di assoggettabilità o meno alla VIA quanto affermato dalla giurisprudenza



riguardo alla valutazione di impatto ambientale (il richiamo è alla sentenza di questo Consiglio n. 287/2019 e, da parte degli appellanti incidentali, anche alla sentenza della Corte Costituzionale 3.5.2013, n. 81, resa su norma della Regione Sardegna che attribuita alla Giunta regionale, anziché ai dirigenti, il potere decisionale in ordine alla valutazione di impatto ambientale), ossia che si discuta di un'attività che non si esaurisce in un giudizio tecnico-scientifico ma implica valutazioni di alta amministrazione sulla reciproca compatibilità fra interessi antagonisti da intestare all'organo di vertice politico amministrativo.

La tesi non è condivisibile, in quanto accomuna tipi di procedimento e relativo provvedimento conclusivo aventi funzione e natura diversa – quello contemplato dall'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006 preordinato alla “*verifica se il progetto ha possibili impatti ambientali significativi*” e che si conclude con un provvedimento che stabilisce se il progetto debba o non debba essere assoggettato al procedimento di VIA e quello regolato dai successivi artt. 23 e ss. - facendo, nella sostanza, del primo una versione su scala ridotta del secondo. Ma così non è. L'attività contemplata dall'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006, che non a caso il legislatore definisce di “*verifica*”, involge un potere esclusivamente tecnico-discrezionale, dovendosi unicamente riscontrare in base a conoscenze tecniche se vi siano o no impatti e stabilirne il grado, senza alcuna valutazione comparativa di interessi, questa spettando, laddove accertato il presupposto di un impatto ambientale significativo, alla diversa sede della più rigorosa procedura di valutazione ambientale.

E' corretta, quindi, l'impostazione del Tar, così come il rilievo che non si tratta di una illegittimità di carattere puramente formale, poiché attiene alla natura del potere, tecnico e non politico-amministrativo; sicché non è configurabile una sanatoria del vizio mediante l'autorizzazione unica,

anche considerato che l'esclusione dalla procedura di via si pone come presupposto per l'attivazione della conferenza di servizi, e non è pertinentemente invocato l'art. 21-octies della l. n. 241/1990.

Perdono, a questo punto, interesse le ulteriori deduzioni degli appellanti, insuscettibili da sole di condurre all'auspicata riforma della sentenza gravata.

9. In conclusione, gli appelli principale e incidentale devono essere respinti.

Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate tra le parti, in considerazione della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, e sull'appello incidentale, li respinge.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Silvia La Guardia, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elisa Maria Antonia Nuara, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Silvia La Guardia**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosanna De Nictolis**

# IL SEGRETARIO