

Massimario di giurisprudenza amministrativa (a cura della redazione)

Cons. Stato, Sez. IV 19 marzo 2024, n. 2645 - Vincenzo Lopilato, pres. f.f.; Conforti, est. - Azienda agricola “Maggiolo Roberto” (avv. Zen) c. Regione del Veneto (avv.ti Cusin, Zanon e Corbyons) ed a.

Ambiente - Diniego al rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di un impianto di produzione di energia da biomassa e biogas alimentato con produzioni agricole, forestali e zootecniche - Individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili - Competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Tanto l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (secondo cui in «attuazione delle linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti»), quanto il punto 17.1 delle linee guida assegnano alle Regioni (e alle Province autonome) - e non ai Comuni - il compito di individuare le aree non idonee all'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili. Gli eventuali atti di pianificazione comunale operano una valutazione di «primo livello», ma non possono creare preclusioni assolute e aprioristiche (1).

(1) Cfr. Corte cost. 23 febbraio 2023, n. 27, in www.osservatorioagromafie.it.

*

Cons. Stato, Sez. III 21 febbraio 2024, n. 1725 - Franconiero, pres. f.f.; Adesso, est. - (Omissis) (avv. Petrella) c. Comune di (Omissis) (avv. Blandini) ed a.

Sanità pubblica - Abbandono o deposito incontrollati di rifiuti - Intimazione alla rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati.

Sia il proprietario locante che colui che conduce in locazione possono risultare responsabili per l'inquinamento dei suoli e il requisito della colpa postulato dall'art. 14, d.lgs. n. 22/1997 e dall'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 può consistere anche nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per un'efficace custodia e protezione dell'area e per evitare l'indebito deposito di rifiuti nocivi (1).

(1) In senso conforme cfr. Cons. Stato, Sez. V 17 luglio 2014, n. 3786, in *Resp. civ. e prev.*, 2014, 5, 1702; Cons. Stato, Sez. V 25 febbraio 2016, n. 765, in *Foro it.*, 2017, 10, III, 513; Cons. Stato, Sez. IV 7 giugno 2018, n. 3430, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; Cons. Stato, Sez. V 2 agosto 2018, n. 4781, in www.osservatorioagromafie.it.

*

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 13 febbraio 2024, n. 228 - Pasca, pres.; Rossi, est. - Zizzi (avv. D'Arcangelo) c. Provincia di Taranto (avv. Trisolini).

Ambiente - VINCA - Sindacabilità della valutazione di incidenza ambientale -

La valutazione di incidenza ambientale (c.d. «VINCA»), similmente alla valutazione di impatto ambientale (VIA), si caratterizza quale giudizio di ampia discrezionalità oltre che di tipo tecnico, anche amministrativa, sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera. Il sindacato del giudice amministrativo, di conseguenza, è limitato alla manifesta illogicità, incongruità, travisamento o macroscopici difetti di motivazione o di istruttoria, diversamente ricadendosi in un inammissibile riesame nel merito con sostituzione della valutazione giudiziale a quella affidata dal legislatore all'amministrazione. È evidente, pertanto, come l'apprezzamento dell'amministrazione preposta alla tutela dell'habitat ambientale è sindacabile in sede giudiziale, solo sotto il profilo della manifesta illogicità, incongruità, della motivazione anche alla luce di una istruttoria incompleta.

(1) Cfr. T.A.R. Calabria – Catanzaro, Sez. I 2 novembre 2016, n. 2057, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; T.A.R. Umbria 7 novembre 2013, n. 515, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 11, 3363; per la VIA cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV 2 luglio 2021, n. 5078, in *Foro amm.*, 2021, 7-8, 1125; Cons. Stato, Sez. V 22 giugno 2009, n. 4206, in questa Riv., 2009, 11, 721; Cons. Stato, Sez. V 21 novembre 2007, n. 5910, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 11, I, 3153; Cons. Stato, Sez. VI 17 maggio 2006, n. 2851, *ivi*, 2006, 5, 1532; Cons. Stato, Sez. IV 22 luglio 2005, n. 3917, in *Foro it.*, 2006, 7-8, III, 402.

*

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 12 febbraio 2024, n. 204 - Mangia, pres.; Dello Preite, est. - T.M.E. S.p.A. - Termomeccanica Ecologia (avv. Fantappiè) c. Provincia di Brindisi (avv. Quarato) ed a.

Ambiente - Discarica per rifiuti solidi urbani - Ordinanza di bonifica per superamento del valore limite stabilito per le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee in relazione al parametro «Ferro» - Illegittimità.

Il d.lgs. n. 152 del 2006 riconosce alla P.A. il potere di ordinare al privato di eseguire la bonifica attraverso l'emanazione dell'ordinanza ex art. 244, comma 2, che, tuttavia, può essere emanata solo nei confronti del responsabile della contaminazione. Le disposizioni in tema di responsabilità da inquinamento sono, peraltro, correlate al principio comunitario, espressamente richiamato dall'art. 239 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui «chi inquina paga». Sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di giustizia UE, deve escludersi l'applicabilità di una impostazione «penalistica» (incentrata sul «superamento del ragionevole dubbio»), trovando invece applicazione, ai fini della sussistenza del nesso di causalità tra attività svolta sull'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del «più probabile che non»; pertanto, l'individuazione del responsabile può basarsi anche su elementi indiziari, giacché la prova può essere data anche in via indiretta o indiretta, potendo in tal caso l'amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c. (1).

(1) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV 18 dicembre 2018, n. 7121, in www.osservatorioagromafie.it e Cons. Stato, Sez. IV 4 dicembre 2017, n. 5668, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

*

Cons. Stato, Sez. IV 9 febbraio 2024, n. 1349 - Lopilato, pres. f.f.; Monteferrante, est. - Associazione di Promozione Sociale Verdi Ambiente e Società - A.P.S. Onlus ed a. (avv. Ciervo) ed a. c. Roma Capitale (avv. Ciavarella) ed a.

Ambiente - Realizzazione di un impianto di termovalorizzazione - Approvazione del Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale - Conclusione della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) relativa al suddetto

L'art. 4, della direttiva n. 98 del 2008, rubricato «Gerarchia dei rifiuti», al paragrafo 1, prevede che: «1. La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento». L'art. 3 della medesima direttiva, al n. 15 definisce il «recupero» come «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero». L'allegato II, tra le operazioni di recupero, contempla «R1 Utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia (...)»; e, in nota, precisa «(...) Gli impianti di incenerimento dei rifiuti solidi urbani sono compresi solo se la loro efficienza energetica è uguale o superiore a(...)». L'art. 179 del d.lgs. 152 del 2006 dispone, al primo comma, che la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: «a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento». Il secondo comma dispone che nel rispetto della gerarchia, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono «il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica». Da quanto precede emerge che è la stessa direttiva europea di riferimento a contemplare espressamente, nell'ambito della gerarchia dei rifiuti, la possibilità del loro recupero come combustibile per la produzione di energia, attraverso impianti di incenerimento rispondenti a determinati parametri di efficienza energetica, nella specie non contestati. La realizzazione di un inceneritore può rappresentare un intervento necessario proprio per dare attuazione al suddetto principio di gerarchia, riducendo il conferimento in discarica di rifiuti mediante il loro recupero come combustibile per la produzione di energia, con l'effetto di ridurre anche l'impatto ambientale derivante dal trasporto dei rifiuti indifferenziati finalizzato al loro smaltimento in discarica (1).

(1) Sul punto v. Corte di giustizia UE 8 maggio 2019, in causa C-305/18, in www.osservatorioagromafie.it.

*

Cons. Stato, Sez. IV 2 febbraio 2024, n. 1110 - Neri, pres.; Furno, est. - Zf Automotive Italia S.r.l. (avv. ti Branca, Alvinio) c. Regione Campania (n.c.) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Attivazione volontaria di interventi di messa in sicurezza bonifica e ripristino ambientale da parte del proprietario incolpevole.

Il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole) e che non sia stato negligente nell'attivarsi con le segnalazioni e le denunce imposte dalla legge, è tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione, mentre gli interventi di riparazione, messa in sicurezza definitiva, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione, ossia su colui al quale - per una sua condotta commissiva od omissiva - sia imputabile l'inquinamento; la P.A. competente, qualora il responsabile non sia individuabile o

non provveda agli adempimenti dovuti, può adottare d'ufficio gli accorgimenti necessari e, se del caso, recuperare le spese sostenute attraverso un'azione di rivalsa verso il proprietario, il quale risponde nei soli limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi. Ne discende che il proprietario non responsabile dell'inquinamento - nell'accezione prima chiarita - è tenuto, ai sensi dell' art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 152 del 2006 (ovvero «de iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia») e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, non anche la messa in sicurezza definitiva né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale. Tali consolidati principi non possono, nondimeno, trovare applicazione nel caso in cui il proprietario, ancorché non responsabile, ha attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale. In tale caso, infatti, la fonte dell'obbligazione del proprietario incolpevole va rinvenuta nell'istituto della gestione di affari non rappresentativa (1).

(1) Sul punto cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI 25 gennaio 2018, n. 502, in www.osservatorioagromafie.it e Cons. Stato, Sez. V 10 ottobre 2018, n. 5604, in *Foro amm.*, 2018, 10, 1660.

*

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 2 febbraio 2024, n. 851 - Abbruzzese, pres.; D'Alterio, est. - (Omissis) (avv. Fontanella) c. Ministero della Difesa ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Ordine di rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati - Individuazione del soggetto responsabile.

Secondo l'art. 183, lett. h), d.lgs. n. 152/2006 è considerato detentore dei rifiuti il produttore degli stessi o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso. L'art. 188, primo comma del medesimo decreto stabilisce, a sua volta, che la responsabilità in ordine alla corretta gestione dei rifiuti compete al produttore iniziale o ad altro detentore, mentre il quarto comma di questa medesima norma precisa che tale responsabilità non viene meno con la consegna dei rifiuti ad altri soggetti, a meno che vi sia stato conferimento al servizio pubblico di raccolta ovvero conferimento a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, e a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui al successivo art. 193. Risulta evidente in tale quadro che il soggetto che produce il rifiuto, fintantoché non se ne libera nei modi indicati dal citato art. 188, quarto comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, è responsabile della corretta gestione del medesimo ed è quindi colui che deve essere individuato quale autore dell'abbandono nel caso in cui il materiale non venga correttamente smaltito (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti in termini.

*

Cons. Stato, Sez. IV 1° febbraio 2024 n. 1044 - Neri, pres.; Martino, est. - Torre Castiglione Camping s.r.l. (avv. ti Portaluri) c. Regione Puglia (avv. Capobianco) ed a.

Bellezze naturali - Autorizzazione alla trasformazione di boschi insistenti su terreni vincolati per scopi idrogeologici - Rapporto tra la tutela paesaggistica del bosco e vincolo idrogeologico.

L'autorizzazione alla trasformazione di boschi insistenti su terreni vincolati per scopi idrogeologici costituisce un elemento dello schema normativo attraverso cui il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 articola la funzione conservativa e protettiva dei boschi, intesi nella loro naturale funzione di strumenti di difesa geologica e idrica del territorio, dispiegantesi attraverso la forza immobilizzatrice delle radici del complesso boscato e con l'azione regimante delle acque esercitata dal cotico erboso; perciò, ai fini della predetta autorizzazione, rileva la valutazione dell'interesse pubblico della difesa del suolo dal punto di vista idrico e geologico, per le conseguenze negative di danno o anche di pericolo che la trasformazione stessa può comportare per i suoli interessati. In tale ottica, i presupposti per il rilascio del nulla osta idrogeologico sono indicati dalla specifica disciplina e possono riguardare anche interventi irrilevanti paesaggisticamente ma incidenti sulla stabilità dei terreni. Pertanto, la tutela derivante dal vincolo idrogeologico si estende anche agli interventi edificatori interessanti terreni non boschivi, purché compresi nell'area vincolata per cui la trasformazione dei terreni, cui fa riferimento l'art. 7 del r.d. 16 maggio 1926, n. 1126, e i lavori di trasformazione, previsti dal successivo art. 21, consentono alla p.a. di adottare non già mere prescrizioni operative, bensì misure restrittive ed anche impeditive di ogni tipo di intervento che, per le sue caratteristiche e per i mezzi impiegati, incidano sul territorio in modo non dissimile dalle utilizzazioni per scopi agricoli (1).

(1) Sul punto cfr. Cons. Stato, Sez. II 19 febbraio 2020, n. 1262, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; Cons. Stato, Sez. V 28 gennaio 1997, n. 89, in questa Riv., 1997, 476.

*

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 19 gennaio 2024, n. 185 - De Falco, pres. f.f.; Giancaspro, est. - Biopower 3 S.r.l. (avv.ti Stallone, Gallina, Ficano) c. Regione Sicilia - Assessorato del territorio e dell'ambiente, presidente Regione Siciliana (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Realizzazione di un impianto di trattamento rifiuti di matrice organica provenienti dalla raccolta differenziata e da materiali/rifiuti verdi di agricola, agroindustriale, e agroforestale - Assoggettamento a VIA.

La logica di tutela dell'ambiente, e non certo di punizione, sottesa all'assoggettamento a VIA, non può non orientare verso la stessa in tutti i casi in cui si ritenga necessario un approfondimento progettuale ben più pregnante della mera integrazione e chiarimento richiedibile in fase di screening. Disquisire circa la necessità di esplicitare il grado di verificabilità del nocumento ambientale in termini possibilistici, piuttosto che probabilistici, equivale ad introdurre limitazioni alla discrezionalità amministrativa non desumibili dalla norma: è chiaro, infatti, che deve trattarsi di un giudizio di prognosi, intrinseco alla sua effettuazione preventiva; ma lo è altrettanto che laddove per fattori obiettivamente esternati se ne ipotizzi la lesività, appare corretto cautelarsi - rectius, più propriamente, cautelare la collettività e quindi, in senso più ampio, l'ambiente - non impedendo la realizzazione dell'intervento, ma semplicemente imponendo l'approfondimento dei suoi esiti finali. Ove, infatti, si aderisse alla tesi opposta, ovvero si pretendesse nella fase di screening lo stesso approfondimento di potenziale lesività ambientale che connota la VIA vera e propria, non se ne comprenderebbe la reiterazione in tale fase successiva, ridotta sostanzialmente ad un inutile duplicato di quanto già preliminarmente accertato. La sottoposizione a VIA, dunque, ben può conseguire ad una scelta di cautela, seppur adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all'Allegato V al Codice ambientale, stante che ciò implica solo il rinvio ad un più approfondito scrutinio della progettualità proposta, che dalle ragioni dello stesso non risulta comunque in alcun modo condizionata.

(1) In senso conforme cfr. Cons. Stato, Sez. II 7 settembre 2020, n. 5379, in www.osservatorioagromafie.it.