



Milano, 26/10/04  
Prot. n. 1406/2004/CT

**Sentenza Consiglio di Stato 31 agosto 2004, n. 5715: nel rinnovo dell'autorizzazione di impianto di smaltimento rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi è necessaria la V.I.A. se non precedentemente effettuata**

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5715 del 31 agosto 2004, si è pronunciato in merito alla necessità di effettuare la Valutazione di Impatto Ambientale in presenza di rinnovo di un'autorizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi.

Dalla sentenza si chiarisce che la procedura di V.I.A. può essere evitata in quei rinnovi di autorizzazione all'esercizio, relativi a impianti autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale, ma non nei casi in cui questo accertamento non sia stato effettuato in sede di realizzazione dell'impianto stesso.

In particolare, ai sensi degli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi), la valutazione di impatto ambientale è prevista nel caso di autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e nel caso di varianti sostanziali in corso di esercizio (commi 1 e 8 dell'articolo 27). L'autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, di cui all'articolo 28, può essere richiesta e rilasciata anche contestualmente all'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto.

In base a tale normativa la procedura di V.I.A. sarebbe richiesta solo in caso di nuova realizzazione dell'impianto o di variante sostanziale e non anche in caso di mero rinnovo della precedente autorizzazione di esercizio. Il Consiglio di Stato però ha specificato che se ciò "può essere condiviso in relazione ad autorizzazioni rilasciate nel regime del decreto legislativo in questione, non può trovare applicazione nel caso, come quello di specie, in cui l'originaria autorizzazione alla realizzazione dell'impianto e la conseguente autorizzazione all'esercizio risultino rilasciate anteriormente all'entrata in vigore della normativa nazionale in esame, di recepimento della disciplina comunitaria". Infatti, "occorre necessariamente individuare un momento in cui, entrata in vigore la disciplina di cui al decreto legislativo n. 22 del 1997, si proceda per una prima volta all'assoggettamento alla Via dell'attività di smaltimento dei rifiuti. In altri termini, quella verifica dell'impatto ambientale non effettuata in sede di prima autorizzazione deve necessariamente precedere il rinnovo della prima autorizzazione successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo, potendo trovare piena applicazione il regime ivi previsto solo per le successive autorizzazioni, sul presupposto che sia intervenuta una prima verifica di impatto ambientale ai sensi del decreto medesimo".

*Cristian Tolettini*

Settore Ambiente  
Segreteria Politica Federale  
[ctolettini@leganord.org](mailto:ctolettini@leganord.org)

## **Consiglio di Stato, Sezione IV - Sentenza 31 agosto 2004, n. 5715**

**Repubblica italiana**

**In nome del popolo italiano**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

### **Decisione**

sul ricorso in appello n. 5668 del 2003, proposto dalla Società E., S.p.A. rappresentata e difesa dall' Avv. P.D.A. e presso lo stesso elettivamente domiciliata in (...);

### **contro**

- (...) ed altri rappresentati e difesi dagli Avv. L.V. e A.M., presso il primo elettivamente domiciliati in (...);

### **e contro**

- Regione Lombardia rappresentata e difesa dagli Avv. F.T. e V.F. e presso il primo elettivamente domiciliata in (...);

### **nonché contro il**

- Comune di B., in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall' Avv. G.R. e presso di lui elettivamente domiciliato in (...);

- Provincia di B., non costituita in giudizio;

### **per l'annullamento**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Sezione staccata di Brescia, n. 836/2003;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del Consigliere F.P.G.;

Uditi gli avv. P.D.A., A.M., L.V., F.T. e G.R.;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **Fatto e diritto**

1. Il giudizio di primo grado, svoltosi innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con sede in Brescia, su ricorso della signora (...), concerne alcuni provvedimenti che riguardano un impianto di smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi gestito dalla società E. sin dagli anni Settanta, sito nelle vicinanze dell'abitazione della signora (...), e si inserisce in una lunga vicenda contenziosa tra la società e la ricorrente.

In particolare, il presente giudizio riguarda i seguenti provvedimenti:

a) delibera di Giunta regionale 12 aprile 1999 n. 42443, con la quale, nell'ambito della vigenza dell'autorizzazione 11 aprile 1994 n. 51227 per l'esercizio di un impianto per lo smaltimento dei rifiuti, è approvata la realizzazione di una variante sostanziale inerente alle operazioni di messa in riserva e deposito preliminare di oli usati (ric. al Tar n. 1181/99);

b) delibera di Giunta regionale 29 aprile 1999 n. 42740, con la quale l'E. ottiene il rinnovo quinquennale dell'autorizzazione per l'esercizio delle operazioni di smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi (ric. al Tar n.935/99);

c) delibera di Giunta regionale 15 ottobre 1999 n. 45667 con la quale, in conseguenza della rinuncia alla variante da parte di E., l'Amministrazione: i) prende atto della detta rinuncia; ii) revoca l'autorizzazione di cui alla delibera n. 42443/99 limitatamente alla detta rinuncia, cioè per la parte concernente la realizzazione della variante; iii) "considera efficace il rinnovo dell'autorizzazione", disposto con la delibera n. 42740/99, per il solo esercizio delle operazioni di smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi concernenti l'impianto esistente, con conseguente esclusione

della parte concernente la realizzazione della variante inerente alla linea di messa in riserva e deposito degli oli usati (ric. al Tar n. 41/2000).

Il Tribunale amministrativo, con sentenza 9 giugno 2003 n. 836, ha accolto il ricorso, annullando i provvedimenti impugnati sotto gli assorbenti profili del difetto di istruttoria e della mancanza di una valutazione di impatto ambientale che precedesse il disposto rinnovo dell'autorizzazione.

La sentenza è appellata dalla società E., che ripropone anche le eccezioni preliminari disattese dal primo Giudice. Resiste la (...), che, in linea subordinata, ripropone i motivi assorbiti in prime cure.

Si sono costituiti la Regione Lombardia, a sostegno dell'appellante, e il Comune di B., che deduce l'infondatezza dell'appello.

Nel corso del giudizio di appello sono intervenuti i seguenti atti, inerenti alla vicenda di cui è causa:

a) deliberazione di Giunta regionale 23 aprile 2004 n. 17261, recante il rinnovo quinquennale dell'autorizzazione a E. per l'esercizio delle operazioni di smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non; tale delibera risulta adottata sulla base della nota 2 aprile 2004 n. 345, nella quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio comunica che la Commissione per la valutazione di impatto ambientale ha espresso "parere positivo per la continuazione dell'esercizio delle due linee di inertizzazione di rifiuti tossici e nocivi", condizionatamente al rispetto di alcune prescrizioni;

b) decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 28 aprile 2004 n. 364, recante il suindicato parere positivo.

Disposta, con ordinanza 1° luglio 2003 n. 2849, la sospensione dell'efficacia della sentenza, sostanzialmente sul rilievo dell'attualità dell'esercizio dell'impianto, all'udienza del 25 maggio 2004 la causa è stata trattenuta in decisione.

## 2. L'appello è infondato.

2.1 Preliminarmente va chiarito che i provvedimenti sopravvenuti nel corso del giudizio, relativi all'ulteriore rinnovo dell'autorizzazione in questione e alla pronuncia positiva di compatibilità ambientale della medesima esulano dal presente giudizio - essendo semmai suscettibili di autonoma impugnazione nei termini di rito - e sono inidonei a spiegarvi rilevanza, in quanto resta immutato l'interesse della ricorrente originaria, quanto meno sotto il profilo del danno, alla pronuncia di illegittimità della precedente autorizzazione, relativamente agli effetti prodotti per tutto il periodo della sua vigenza. Del pari, nessuna efficacia preclusiva alla procedibilità dei ricorsi originari può farsi derivare dalla delibera di Giunta 4 novembre 2002 n. 10952, che, a tacer d'altro, non costituisce "un nuovo provvedimento autorizzatorio" - come erroneamente assume l'appellante (pag. 5 della memoria conclusionale) - ma mera integrazione della contestata autorizzazione.

L'inidoneità di provvedimenti successivi che sostituiscano quelli impugnati in consimili fattispecie è stata del resto già ritenuta dalla Sezione (dec.....), sul precipuo rilievo che non pare rispondente a principi di effettività della tutela e di parità delle parti nel processo rimettere le pretese sostanziali del soggetto che impugni un atto nella disponibilità dell'Amministrazione convenuta in giudizio, consentendo alla stessa di sostituire liberamente, in ogni momento del giudizio e con effetto impeditivi dell'ulteriore svolgimento dello stesso, il provvedimento impugnato.

2.2 Tale ordine di argomentazioni vale anche a confutare quanto lamenta l'appellante in ordine alla mancata declaratoria di improcedibilità dei ricorsi di primo grado.

L'E., infatti, assume che, a seguito della presa d'atto della rinuncia alla realizzazione della variante sostanziale (delib. n. 45667/99), la (...) non avrebbe più interesse all'impugnazione della delibera n. 42443/99.

E su tale assunto, in linea di rito, può anche convenirsi, in quanto l'impugnata delibera n. 45667 espunge dalla vicenda processuale ogni contestazione della variante sostanziale, limitando lo stesso rinnovo dell'autorizzazione, di cui alla delibera n. 42740, all'esercizio dell'impianto esistente.

Ciò non toglie tuttavia che oggetto del presente gravame è proprio il rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, disposto dalla delibera n. 42740 come delimitata dalla delibera n. 45667; e in ordine a tale gravame nessuno dei provvedimenti richiamati e di quelli successivamente intervenuti è idoneo a far venir meno la persistenza dell'interesse in capo all'originaria ricorrente. Meno che mai la delibera n. 45667 che conferma l'efficacia dell'autorizzazione, sia pure emendata della parte concernente la variante sostanziale.

Pare solo opportuno precisare - in relazione a quanto dedotto dall'appellante (pag. 16 dell'appello), secondo cui "anche in tale ipotesi (interesse ad una pronuncia di merito ai fini del giudizio sul risarcimento del danno) il Giudice di prime cure avrebbe dovuto nel dispositivo della sentenza dichiarare che la pronuncia sull'illegittimità degli atti era funzionale solo ad un eventuale giudizio sul risarcimento del danno" - che il Giudice amministrativo, adito in sede di giurisdizione ordinaria di legittimità, normalmente, se ritiene l'atto illegittimo, lo annulla, non potendo in quella sede verificare con assoluta certezza se ogni effetto diverso da quello risarcitorio possa o meno scaturire dal provvedimento illegittimo. Tale pronuncia contiene - come chiarito da quegli orientamenti più attenti alle linee evolutive del processo, peraltro riprendendo affermazioni già svolte da risalente dottrina - e anzi necessariamente presuppone la declaratoria di illegittimità dell'atto ed è da questa che scaturiscono sia l'effetto di annullamento sia gli ulteriori effetti ricollegabili a tale illegittimità. Peraltro, la distinta questione della portata pratica dell'effetto costitutivo (e autoesecutivo) dell'annullamento, a fronte della successiva sostituzione dell'atto impugnato, nonché della sussistenza di un danno riferito al periodo di vigenza dell'atto medesimo, una volta appurata la persistenza di un apprezzabile interesse al ricorso attiene a una fase successiva alla pronuncia di illegittimità resa in sede di cognizione ordinaria.

2.3 Vanno, infine, disattese le ulteriori eccezioni preliminari riproposte dall'appellante.

Quanto all'asserita tardività dei ricorsi originari in relazione al regime abbreviato di cui all'articolo 19, DI 25 marzo 1997, n. 67, convertito in legge 23 maggio 1997, n. 135, vigente all'epoca della proposizione dei ricorsi, può convenirsi con l'appellata, anche a fronte dell'estrema sinteticità del motivo di gravame, che il rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio degli impianti non rientra nella tipologia dei provvedimenti la cui impugnazione è sottoposta a rito accelerato dalla norma invocata e che, ad ogni modo, la data della piena conoscenza che del provvedimento abbia avuto la originaria ricorrente, da cui far decorrere il termine di impugnazione, non è stata dimostrata dalla parte che eccepisce la tardività.

Quanto all'asserito difetto di interesse e di legittimazione in capo alla (...) a proporre l'originaria impugnazione, deve ritenersi:

a) che la legittimazione discende dalla vicinitas dell'abitazione della ricorrente con l'impianto di smaltimento dei rifiuti e che tale circostanza è idonea a radicare l'interesse, essendo evidente la lesione astrattamente riferibile a tale posizione; b) che una siffatta posizione legittimante, individuata anche, ma non esclusivamente attesi gli evidenti riflessi economici della stessa, nel diritto alla salute, non determina la carenza di giurisdizione in capo a questo Giudice; occorre, infatti, tener distinta la posizione legittimante dalla "causa petendi", in quanto la prima costituisce titolo che radica la legittimazione, la seconda elemento discrezionale della giurisdizione, che nella specie sussiste vertendosi sul legittimo esercizio del potere discrezionale concernente il rilascio di un'autorizzazione amministrativa.

3. Può dunque procedersi all'esame del merito.

La questione di diritto posta alla Sezione, che ha carattere preliminare e assorbente rispetto a ogni altra dibattuta nel presente giudizio, è se il rinnovo dell'autorizzazione, disposto con il provvedimento contestato in prime cure, abbisogni della previa valutazione di impatto ambientale, ai sensi della normativa vigente all'emanazione del provvedimento impugnato.

Tale questione - ad avviso della Sezione - si pone indipendentemente dalla circostanza di fatto, in ordine alla quale molto si soffermano l'appellante e la stessa sentenza del Tribunale amministrativo, oltre che la difesa regionale, se il rinnovo dell'autorizzazione presupponga o meno un ampliamento dell'impianto esistente.

È noto che, ai sensi degli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, il previo esperimento della valutazione di impatto ambientale è previsto nel caso di autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e nel caso di varianti sostanziali in corso di esercizio (commi 1 e 8 dell'articolo 27). L'autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, di cui all'articolo 28, può essere richiesta e rilasciata anche contestualmente all'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto.

Da tale quadro normativo l'appellante fa discendere che la previetà della procedura Via è richiesta solo in caso di nuova realizzazione dell'impianto o di variante sostanziale e non anche in caso di mero rinnovo della precedente autorizzazione di esercizio.

Tale assunto -se può essere condiviso in relazione ad autorizzazioni rilasciate nel regime del decreto legislativo in questione- non può trovare applicazione nel caso, come quello di specie, in cui l'originaria autorizzazione alla realizzazione dell'impianto e la conseguente autorizzazione all'esercizio risultino rilasciate anteriormente all'entrata in vigore della normativa nazionale in esame, di recepimento della disciplina comunitaria.

Se, infatti, è razionale sottrarre alla previetà della procedura Via quei rinnovi di autorizzazione all'esercizio relativi a impianti autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale, non altrettanto può dirsi per il rinnovo di autorizzazioni la cui compatibilità ambientale, in sede di realizzazione dell'impianto e di autorizzazione all'esercizio degli stessi, non sia stata previamente accertata; in questi casi, infatti, occorre necessariamente individuare un momento in cui, entrata in vigore la disciplina di cui al decreto legislativo n. 22 del 1997, si proceda per una prima volta all'assoggettamento alla Via dell'attività di smaltimento dei rifiuti. In altri termini, quella verifica dell'impatto ambientale non effettuata in sede di prima autorizzazione deve necessariamente precedere il rinnovo della prima autorizzazione successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo, potendo trovare piena applicazione il regime ivi previsto solo per le successive autorizzazioni, sul presupposto che sia intervenuta una prima verifica di impatto ambientale ai sensi del decreto medesimo.

Una significativa riprova in punto di fatto della tesi esposta si rinviene nella circostanza che la verifica di impatto ambientale conseguita nel 2004 è stata avviata anteriormente all'autorizzazione del 1999 (v. il primo "considerato" del decreto n. 364/2004), e che poi essa, cessata l'efficacia della detta autorizzazione per decorso del quinquennio, è stata concretamente posta a base del rinnovo del 2004, anteriormente al rilascio della stessa (il decreto Via, infatti, è successivo all'autorizzazione del 2004, ma la pronuncia e la sua comunicazione alla Regione lo precedono).

4. In conclusione, deve ritenersi che il rinnovo dell'autorizzazione di cui alla delibera di Giunta regionale n. 42740/99 sia illegittimo perché non preceduto dalla valutazione di impatto ambientale positiva.

Va quindi confermata la sentenza del Tribunale amministrativo che ne ha disposto l'annullamento.

Le spese del presente grado possono essere compensate tra le parti, attesa la complessità della questione e i profili di novità che ne sono coinvolti.

**PQM**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, rigetta l'appello e conferma la sentenza del Tribunale

amministrativo.

Spese del secondo grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 25 maggio 2004, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta – riunito in camera di consiglio con l'intervento dei Signori:

*(omissis)*

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/08/2004