

Pubblicato il 08/01/2025

N. 00105/2025REG.PROV.COLL.

N. 04559/2024 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

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4559 del 2024, proposto da Regione Molise, Arpa Molise, Anas Spa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12.

contro

Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Molise, Ministero della Cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Comune di Isernia, WWF, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Ruta, Enrico Ceniccola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

e con l'intervento di

ad

adiuvandum.

Vianini Lavori - S.p.A., in persona del legale rapp. p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo Cancrini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza San Bernardo n. 101.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima) n. 80 del 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Molise, del Ministero della Cultura, del Comune di Isernia e del WWF;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2024 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. L'ANAS S.p.A. (d'ora in avanti "ANAS") ha previsto la realizzazione del cd. Lotto "0", consistente nel collegamento tra il bivio di Pesche (IS) al Km. 181+500 della S.S. 17 e il Lotto "1".

Al fine di acquisire i propedeutici atti di assenso sul progetto definitivo il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti - Provveditorato Interregionale Opere Pubbliche Campania e Molise, su istanza di ANAS del 13 gennaio 2010, procedeva alla convocazione di una conferenza di servizi, finalizzata alla localizzazione dell'opera ai sensi del d.P.R. n. 383/1994.

In pari data ANAS presentava un'istanza di rilascio di una V.I.A. presso la Regione Molise ai sensi della L.R. n. 21/2000, la quale veniva successivamente accordata, con

prescrizioni, con la Deliberazione di Giunta Regionale (D.G.R.) n. 88 del 6 febbraio 2013, pubblicata il 1° marzo 2013 al n. 6 del BURM., che esprimeva appunto un giudizio positivo di compatibilità ambientale.

Nel medesimo periodo, ANAS inoltrava alla Regione Molise anche un'istanza per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del Codice dei beni culturali, anche questa accordata con provvedimento n. 27171/11 del 4 novembre 2011 di cui alla relazione-parere n. 110274/is del 24 ottobre 2011.

La Regione, all'esito dell'istruttoria espletata dall'ARPA Molise, concedeva la richiesta proroga della V.I.A. con provvedimento n. 92 del 30 settembre 2021. Nel contempo la Regione, una volta acquisito il parere positivo, con prescrizioni, della competente Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Molise, rilasciava il 28 maggio 2021 una nuova autorizzazione paesaggistica n. 210126/is ai sensi dell'art. 146 del Codice dei Beni Culturali.

Con ricorso notificato il 29.11.2021 il Comune di Isernia e il WWF Molise hanno chiesto l'annullamento della proroga del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale e dell'Autorizzazione Paesaggistica.

Il T.a.r., con sentenza n. 80 del 2024 ha accolto il ricorso.

2. La Regione Molise, l'Arpa Molise e Anas Spa hanno impugnato la predetta sentenza deducendo i seguenti motivi di appello:

I. *Improcedibilità del ricorso introduttivo per mancata integrazione del contraddittorio;*

II. *Violazione dell'art. 25 comma 5 del D. Lgs. 152/2006 e degli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 383/1994.*

La Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Molise, il Ministero della Cultura, il Comune di Isernia e il WWF si sono costituiti regolarmente in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello.

È intervenuto *ad adiuvandum* la Vianini Lavori s.p.a. alla quale è stata aggiudicata la gara (CIG: 955873667B) per la realizzazione dell'intervento (Lotto "0").

Con ordinanza cautelare n. 2495 del 27 giugno 2024 questa Sezione ha accolto la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza del 29 ottobre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Tanto premesso in punto di fatto l'appello è fondato.

L'esito del presente giudizio consente di prescindere dal primo motivo di appello, teso a contestare l'inammissibilità del ricorso introduttivo per mancata notifica dello stesso al Commissario Straordinario, in applicazione del criterio della "ragione più liquida" (cfr., Cons. Stato, Ad. plen n. 5 del 2015).

4. Con il secondo motivo di appello, le parti appellanti contestano la sentenza del T.a.r. nella parte in cui ha ritenuto scaduta la V.i.a. originariamente rilasciata.

Questa Sezione ha già chiarito, in relazione alla efficacia temporale della V.i.a., che:

a) in un primo periodo (dal d.lgs. n. 152/2006 fino al d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) non era previsto alcun termine di efficacia della VIA;

b) in un secondo periodo (dal d.lgs. n. 4/2008 fino al d.lgs. n. 104/2017), è stato previsto un termine di efficacia di cinque anni della VIA, salvo termine più lungo previsto dallo stesso provvedimento, con possibilità di proroga concessa dall'autorità emanante su richiesta dell'interessato;

c) in un terzo periodo (a decorrere dal d.lgs. n. 104/2017), l'efficacia temporale della VIA è di volta in volta stabilita dal provvedimento stesso, in una misura che non può comunque essere inferiore a cinque anni; il termine di efficacia previsto può comunque essere prorogato dall'autorità emanante (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4349).

5. Il T.a.r. ha ritenuto scaduta la V.i.a. e, quindi, illegittima la proroga, perché la V.I.A., rilasciata con delibera di G.R. n. 88/2013, ha avuto una efficacia di cinque anni a partire dal 1° marzo 2013, data di sua pubblicazione sul BURM al n. 6. Conseguentemente, il 1° marzo 2018 la stessa avrebbe cessato i suoi effetti.

Alla data di adozione della proroga, realizzata dal provvedimento del 30 settembre 2021 oggetto della presente impugnazione, la V.I.A. n. 88/2013 risultava senza dubbio ormai irrimediabilmente scaduta, essendo ampiamente decorsi i suoi 5 anni di vigenza.

La ricostruzione del T.a.r. non tiene però in debito conto la circostanza che, prima della scadenza del termine di efficacia della V.I.A., si è svolta la conferenza di servizi, ai sensi e per le finalità degli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 383/1994, nella quale è stato approvato l'intervento oggetto del presente giudizio all'unanimità, con la partecipazione anche della Regione.

Secondo il T.a.r. la suddetta conferenza di servizi “integra un regime giuridico speciale che rileva essenzialmente [...] ai fini propri delle materie dell'edilizia e dell'urbanistica, non potrebbe, quindi, avere alcun rilievo sotto il profilo ambientale. Ne deriverebbe che la V.i.a. originariamente rilasciata non potrebbe essere confermata o prorogata in tale ambito procedimentale”.

6. Tali conclusioni non possono essere condivise perché offrono una lettura della conferenza di servizi eccessivamente disancorata dal generale quadro normativo che deve essere necessariamente integrato con quello speciale.

Se è vero che la conferenza di servizi, svoltasi ai sensi degli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 383/1994, ha la finalità di localizzazione delle opere pubbliche (art. 1) e di accertamento di conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi (art. 2), non può essere escluso che le amministrazioni inseriscano in tale segmento procedimentale anche valutazioni di ordine ambientale al fine di concludere più tempestivamente ed efficacemente il procedimento, in omaggio al principio del buon andamento e del raggiungimento del risultato migliore.

A tale esito ben può giungersi applicando la normativa generale rappresentata dagli artt. 14 *bis*, comma 2, e 14 *quater*, comma 1, l. 241 del 1990, la cui applicazione non è esclusa dalla disciplina speciale: ne consegue che, se nell'ambito di una conferenza

di servizi instaurata formalmente per la localizzazione delle opere pubbliche, ai sensi del d.P.R. n. 383/1994, vengono coinvolte le autorità preposte alla tutela ambientale che esprimono un giudizio favorevole di compatibilità ambientale, non possono di certo ritenersi irrilevanti tali pareri perché non formulati all'interno di una ordinaria conferenza di servizi.

La complessità dell'azione amministrativa e la necessità di rifuggire da soluzioni eccessivamente formalistiche, quando non suffragate da adeguate e comprovate ragioni, consente di ritenere che i modelli di conferenza di servizi si integrano a vicenda al fine del raggiungimento dell'obiettivo pubblico nel miglior modo possibile e nel più breve tempo possibile.

7. Nel caso di specie, con provvedimento del 15 aprile 2016, sono stati approvati i risultati della conferenza di servizi, cui è seguita la determinazione conclusiva favorevole della conferenza stessa, pubblicata sul BUR Molise n. 22 del 01.06.2016, che ha sostituito a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla-osta atto di assenso, comunque denominato delle amministrazioni partecipanti ed invitate a partecipare all'indetto procedimento valutativo.

Il provvedimento favorevole di chiusura della conferenza, espletata ai sensi e per le finalità degli artt. 3 e 4 del D.P.R. n. 383/1994, è stato reso all'unanimità, con la partecipazione anche della Regione, che ha, peraltro, rinnovato e confermato l'originaria valutazione di impatto ambientale e non semplicemente "preso atto". In questo senso depone, peraltro, anche lo stesso provvedimento di proroga impugnato in primo grado, laddove a pag. 3 si legge che "pertanto, la D.G.R. n. 88 del 06.02.2013, provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale, è stata riconfermata con il provvedimento finale di approvazione dell'intervento, assunto in data 15.04.2016, dal Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche Campania e Molise, conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza dei servizi e pubblicata sul BUR Molise n. 22 del 01.06.2016".

Nell'ambito di tale Conferenza sono stati formalmente conseguiti tutti gli atti autorizzativi necessari alla realizzazione degli interventi progettati, tra i quali il giudizio positivo di compatibilità ambientale rilasciato dalla Regione Molise.

Peraltro nel verbale del 4 maggio 2016 della Conferenza di servizi si legge che la stessa è stata promossa per esaminare le problematiche sostanzialmente connesse con l'accertamento della conformità urbanistica, ma anche per l'approvazione dell'intervento e per "ogni altro atto necessario ai fini della realizzazione dello stesso" (pag. 2). Nello stesso verbale si dà espressamente conto che "il 12 aprile 2010 e il 29 maggio 2013 si sono tenute presso l'Ufficio per la Regione Molise del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche Campania, Molise, Puglia e Basilicata, con la partecipazione degli Enti interessati, le riunioni di Conferenza di Servizi, nel corso delle quali è emersa la necessità di verificare l'ammissibilità geologica e di valutare l'incidenza ambientale della progettata infrastruttura viaria". Nello stesso verbale si dà inoltre espressamente atto del parere V.i.a. n. 88 del 6 febbraio 2013 di compatibilità ambientale al fine di confermarne la validità e l'efficacia.

Così descritto l'iter procedimentale è evidente che l'atto di proroga impugnato in primo grado è legittimo, così come l'autorizzazione paesaggistica conseguente.

E', peraltro, emerso in maniera sostanzialmente incontestata che il progetto non è variato rispetto al progetto definitivo originariamente autorizzato.

8. Per le ragioni sin qui esposte, l'appello va accolto e, in riforma della sentenza di primo grado, il ricorso va respinto.

9. Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Maurizio Santise

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO