

LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (VIA).
DA PROCEDIMENTO A PROCESSO AMBIENTALE*

Ermanno Santoro **

SOMMARIO: 1.- Introduzione; 2.- Profili procedimentali; 3.- I principi; 3.1.- Lo sviluppo sostenibile; 3.2.- La discrezionalità; 4.- La semplificazione amministrativa; 4.1.- Il Provvedimento unico in materia ambientale; 4.2.- La VIA “Postuma”; 5.- Considerazioni conclusive.

1.- Introduzione

La nascita della Valutazione d’impatto ambientale (VIA), viene comunemente fatta coincidere con l’approvazione, nel 1969, del “*National Environmental Policy Act*” (cd. NEPA)¹, mediante il quale gli Stati Uniti d’America si sono dotati, per la prima volta, di una regolamentazione organica in materia ambientale².

La necessità di individuare una sede unica in cui valutare preliminarmente l’impatto sull’ecosistema di particolari attività economiche era, negli anni 60 del secolo scorso, particolarmente avvertita negli USA, a causa sia dei rapidissimi sviluppi tecnologici che dei plurimi disastri ambientali registrati all’epoca³.

A tal proposito, il preambolo del NEPA è chiaro nell’individuare, sin dalle premesse, le finalità della nuova disciplina, ossia: “*To declare national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality*”⁴.

*Testo riveduto e corretto nonché corredato da note di dottrina del seminario tenutosi il 18 marzo 2019 nell’ambito del corso di Diritto dell’Ambiente della prof.ssa Annalisa Di Giovanni, presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno (anno accademico 2018-2019).

** Dottorando di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno e Avvocato in Salerno.

¹ Pub. L. 91-190, approvata dal Congresso USA il 31.12.1969 ed entrata in vigore il 1.1.1970.

² Vedi, V. E. Romagnoli, *La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.): evoluzione normativa e procedurale*, in www.ambientediritto.it/dottrina/Politiche%20energetiche%20ambientali/politiche%20e.a/via_romagnoli.htm.

³ Vedi, in tema, A. Sardone in A. Sardone (cur.) *Valutazione d’impatto ambientale in USA. Regulations NEPA*, Milano, 1988.

⁴ “*Dichiarare la politica nazionale che incoraggerà un’armonia produttiva e piacevole tra l’uomo e il suo ambiente; promuovere gli sforzi che prevengono o eliminano i danni all’ambiente e alla biosfera e stimolano la salute e il benessere dell’uomo; arricchire la comprensione dei sistemi ecologici e delle risorse naturali importanti per la nazione; e istituire un Consiglio sulla qualità ambientale*”.

L'aspetto più innovativo della normativa statunitense va certamente individuato nell'*Environmental Impact Assessment* (EIA) e cioè il rapporto teso a consentire il controllo preventivo degli effetti complessivi sull'ambiente di determinate tipologie di progetti e opere, sia pubblici che privati⁵.

Tale approccio integrato ebbe un immediato successo, tanto da essere replicato, dapprima a livello di singoli Stati⁶ e, successivamente, in ambito comunitario.

In particolare, con la Direttiva n. 85/337/CEE⁷, veniva introdotta nell'ordinamento comunitario europeo, la Valutazione d'impatto ambientale (VIA) il cui procedimento ricalcava sostanzialmente l'EIA statunitense.

Nel tempo, la disciplina ha subito plurimi interventi, anche settoriali, tali da rendere necessario un intervento di razionalizzazione, realizzato con la Direttiva n. 2011/92/UE⁸ recentemente emendata dalla Direttiva n. 2014/52/UE⁹.

Nell'ordinamento nazionale, la VIA è stata recepita nel 1986, contestualmente alla istituzione del Ministero dell'Ambiente¹⁰.

L'istituto in esame, sin dalla sua entrata in vigore, ha avuto una applicazione travagliata, conclusasi con l'entrata in vigore del D.Lgs. 3.4.2006, n. 156 (cd. "*Codice dell'Ambiente*") che ne ha codificato la disciplina alla parte seconda, unitamente a quella della VAS e, successivamente, dell'AIA¹¹.

Da ultimo, la disciplina nazionale della VIA è stata rivista in modo incisivo dal D.Lgs. 16.6.2017, n. 104¹² che ha recepito la citata Direttiva 2014/52/UE e sul quale si concentrerà l'attenzione del presente scritto.

In particolare, l'obiettivo del presente studio è quello di analizzare la trasformazione in essere dell'istituto, mediante l'individuazione degli elementi più significativi che

⁵ Nel 1978 veniva approvato il *Regulations for implementing the Procedural Provisions of N.E.P.A.*, un regolamento attuativo del NEPA che disponeva l'obbligo della procedura di valutazione di impatto ambientale per tutti i progetti pubblici o comunque che accedessero a finanziamento pubblico.

⁶ Vedi, ad esempio, la L. n. 76-629 che ha introdotto, nel 1976, in Francia gli *études d'impact*. La VIA francese era, comunque, differente rispetto a quella statunitense, anche per il fatto che ne erano esclusi i progetti di pianificazione territoriale e gli strumenti urbanistici. L' "*étude d'impact*" era, poi, un sub-procedimento amministrativo rispetto al procedimento autorizzatorio del progetto. Vedi, sul punto, N. Greco, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente, la soluzione francese degli études d'impact*, in N. Greco (cur.) *La Valutazione di impatto ambientale. Rivoluzione o complicazione amministrativa?*, pagg. 35 e ss.

⁷ Entrata in vigore il 3 luglio 1985 è stata successivamente integrata e modificata dalle direttive n. 97/11/CE e 2003/35/CE. Per una ricostruzione storica dell'istituto, R. D'Alessio – A. Tancredi, *Valutazione Impatto Ambientale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Milano, 1994, XXXII, pp. 1-9.

⁸ Direttiva n. 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, pubblicata sulla G.U.U.E. 28.1.2012, n. L 26, entrata in vigore il 17.2.2012.

⁹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'UE n. 124 del 25 aprile 2014.

¹⁰ Legge n. 349 dell'8 luglio 1986.

¹¹ Vedi, per una puntuale ricostruzione dell'applicazione "*travagliata*" della VIA nell'ordinamento nazionale, A. Police, *La valutazione d'impatto ambientale* in P. Dell'Anno e E. Picozza (curr.) *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. II, Padova, 2013, pagg. 527 e ss.

¹² Pubblicato sulla G.U. n. 156 del 6.7.2017, è il frutto della delega assegnata al Governo dagli artt. 1 e 14 della L. 9.7.2015, n. 114 (Legge di delegazione europea 2014).

concorrono a rendere la VIA un *unicum* nel panorama dei procedimenti amministrativi.

2.- Profili procedurali

Al fine di comprendere le peculiarità dell'istituto in esame, è opportuno delinearne, sia pur a sommi capi, gli aspetti procedurali, profondamente emendati dal decreto correttivo del 2017¹³.

La Valutazione di Impatto Ambientale è disciplinata dalla Parte Seconda, Titolo III del D.Lgs. n. 152/2006.

Di rilievo sono anche i precedenti Titoli I e II, contenenti le definizioni ed alcuni segmenti procedurali comuni e di raccordo con gli altri procedimenti regolamentati dalla Parte Seconda del Codice dell'Ambiente¹⁴.

L'Autorità competente, a livello statale, viene identificata nel Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministero dei Beni culturali¹⁵, mentre, in sede regionale, l'individuazione è rimessa all'autonomia delle amministrazioni locali¹⁶.

Esclusivamente per i procedimenti statali, l'art. 8 del Codice dell'Ambiente prevede la costituzione di una *Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS*, a cui sono affidate competenze consultive tecnico-scientifiche, e di un *Comitato tecnico istruttorio*, con funzione di supporto tecnico-giuridico¹⁷.

La VIA, sotto il profilo procedurale, possiede i tratti tipici dei procedimenti amministrativi, sia pur con le particolarità tipiche della materia ambientale¹⁸.

Essa si colloca in una fase preventiva¹⁹ rispetto all'approvazione di determinati progetti²⁰, la cui realizzazione viene ritenuta potenzialmente impattante per l'ambiente.

Il provvedimento conclusivo è espressamente qualificato come “*obbligatorio e vincolante*”²¹ e le autorizzazioni rilasciate in mancanza della VIA sono annullabili “*per violazione di legge*”²².

¹³ Vedi A. Scialò, *La Valutazione di impatto ambientale (VIA) dopo il d.lgs. 104/2017. Come cambiano le procedure statali e regionali*, Rimini, 2018.

¹⁴ Valutazione Ambientale Strategica (VAS); Valutazione di Impatto Sanitario (VIS); Valutazione d'Incidenza; Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

¹⁵ Vedi art. 7, comma 4, *cit.*

¹⁶ Vedi art. 7, comma 5, *cit.*

¹⁷ Vedi art. 8, D.Lgs. n. 152 *cit.*

¹⁸ Vedi, sul punto, P. Dell'Anno, *Ambiente (Diritto Amministrativo)*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (curr.) *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Padova, 2012, pagg. 285 e ss.

¹⁹ Vedi, sulla funzione preventiva della VIA, Cort. Cost. n. 227/2011, nonché, per un esaustivo commento in merito, N. Lugaresi, *Il contenzioso costituzionale sul “Codice dell'ambiente”, tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie*, in <http://www.robertobin.it/REG10/LUGARESI.pdf>.

²⁰ Vedi art. 5, comma 1, lett. g) del D.Lgs. n. 152/2006 che identifica, ai fini dell'assoggettabilità alla VIA, i progetti aventi ad oggetto: “*La realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere e di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo*”.

Tutto quanto innanzi, consente di identificare un primo tratto distintivo dell'istituto. La VIA, infatti, ha come precipuo fine quello di garantire *una tutela ambientale uniforme*²³, da realizzarsi mediante una valutazione necessariamente preventiva²⁴ dell'impatto ambientale²⁵ del progetto da assentirsi²⁶. A tanto consegue, come meglio si dirà in prosieguo, un inevitabile condizionamento delle modalità di esecuzione del progetto, realizzato mediante l'esercizio di un potere discrezionale dai tratti spiccatamente originali.

Il procedimento ha inizio mediante la presentazione da parte del proponente del *studio di impatto ambientale* (SIA)²⁷, allegato al progetto preliminare²⁸ dell'opera a realizzarsi.

L'art. 22 del Codice dell'Ambiente, anch'esso riscritto dal D.Lgs. n. 104/17²⁹, individua dettagliatamente gli elementi del SIA, da realizzarsi a cura del proponente³⁰.

²¹ Vedi art. 5, comma 1, lett. o), del D.Lgs. n. 152 *cit.*

²² Art. 29, comma 1, D. Lgs. n. 152 *cit.*

²³ Cfr. Corte Cost. n. 120/2010.

²⁴ Vedi, sulle eccezioni a tale principio, *infra* par. 4.2.

²⁵ Vedi, sull'impatto ambientale, *infra* par. 3.1.

²⁶ Vedi N. Pignatelli, *il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, 2012.

²⁷ Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. i) del D.Lgs. n. 152 *cit.*, è il: "Documento che integra gli elaborati progettuali ai fini del procedimento di VIA, redatto in conformità alle disposizioni di cui all'articolo 22 e alle indicazioni contenute nell'allegato VII alla parte seconda del presente decreto".

²⁸ L'art. 5, comma 1, lett. g) *cit.* richiama il progetto di fattibilità previsto dall'art. 23, commi 5 e 6 del D.Lgs. n. 50/2016 corrispondente, solo in parte, al livello preliminare della progettazione precedentemente prevista dall'art. 93, comma 3, dell'abrogato D.Lgs. n. 163/2006. Tale scelta è stata ampiamente criticata, in considerazione dei limiti di una valutazione su un progetto non ancora definitivo. In tal senso, A. Scialò, *Ritardo nella nomina della nuova Commissione VIA/VAS e riflessi sulla "perentorietà" dei termini procedurali della VIA in Ambiente & sviluppo* n. 5/2018, pagg. 317 e ss.

²⁹ Sostituito dall'art. 11 del D.lgs. n. 104 *cit.*

³⁰ Cfr. art. 22 *cit.*: "1. Lo studio di impatto ambientale è predisposto dal proponente secondo le indicazioni e i contenuti di cui all'allegato VII alla parte seconda del presente decreto, sulla base del parere espresso dall'autorità competente a seguito della fase di consultazione sulla definizione dei contenuti di cui all'articolo 21, qualora attivata.

2. Sono a carico del proponente i costi per la redazione dello studio di impatto ambientale e di tutti i documenti elaborati nelle varie fasi del procedimento.

3. Lo studio di impatto ambientale contiene almeno le seguenti informazioni:

a) una descrizione del progetto, comprendente informazioni relative alla sua ubicazione e concezione, alle sue dimensioni e ad altre sue caratteristiche pertinenti;
 b) una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio e di dismissione;
 c) una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili impatti ambientali significativi e negativi;
 d) una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali;
 e) il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla

A tale studio, va allegata una sintesi non tecnica: “*predisposta al fine di consentirne un’agevole comprensione da parte del pubblico*”³¹.

È sempre consentita la facoltà, per il proponente, di richiedere una fase di confronto con l’autorità competente al fine di definire la portata delle informazioni e il relativo livello di dettaglio degli elaborati progettuali necessari allo svolgimento del procedimento di VIA.

A tal fine, il proponente trasmette, in formato elettronico, una proposta di elaborati progettuali e l’autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione, comunica l’esito delle proprie valutazioni, assicurando che il livello di dettaglio degli elaborati progettuali sia di qualità sufficientemente elevata e tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali³².

Tale sequenza procedimentale eventuale è chiamata “*scoping*”³³.

Tornando al procedimento, la trasmissione del SIA all’autorità competente, da inizio alla fase di verifica di assoggettabilità (cd. “*screening*”)³⁴.

Tale segmento procedimentale, considerato un autonomo sub-procedimento³⁵, è solo eventuale, in quanto mira ad accertare se i progetti, previsti dall’art. 6, comma 6 del Codice dell’Ambiente³⁶, comportino un impatto significativo sull’ambiente e vadano, quindi, sottoposti a VIA³⁷.

realizzazione e dall’esercizio del progetto, che include le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio;

f) qualsiasi informazione supplementare di cui all’allegato VII relativa alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di una tipologia di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio.”

³¹ Cfr. art. 22, comma 4, *cit.*

³² Vedi art. 20 del D.Lgs. n. 152 *cit.*

³³ Introdotta dalla Dir. 97/11 come strumento di ausilio per il proponente al fine di circoscrivere l’oggetto della valutazione dell’autorità competente.

³⁴ Vedi art. 19, D.lgs. 152 *cit.*, sostituito dall’art. 8 del D.lgs. n. 104 del 2017.

³⁵ Vedi sull’immediata lesività del provvedimento conclusivo della verifica di assoggettabilità, Cons. St., sez. IV, sentenza n. 1213 del 2009.

³⁶ Vedi art. 6, comma 6, D.Lgs. n. 152 *cit.*, sostituito dall’art. 3 del d.lgs. n. 104 del 2017, secondo il quale: “*La verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata per:*

a) i progetti elencati nell’allegato II alla parte seconda del presente decreto, che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni;

b) le modifiche o le estensioni dei progetti elencati nell’allegato II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto, la cui realizzazione potenzialmente possa produrre impatti ambientali significativi e negativi, ad eccezione delle modifiche o estensioni che risultino conformi agli eventuali valori limite stabiliti nei medesimi allegati II e III;

c) i progetti elencati nell’allegato II-bis alla parte seconda del presente decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell’11 aprile 2015;

d) i progetti elencati nell’allegato IV alla parte seconda del presente decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell’11 aprile 2015”.

³⁷ Gli allegati I; II (in parte) e III alla parte II del D.Lgs. n. 152/2006, invece, contengono l’elenco dei progetti sottoposti obbligatoriamente alla VIA.

Al riguardo, va rilevato che il Legislatore, con la riforma nel 2017³⁸, è intervenuto pesantemente sul riparto di competenze, mediante una razionalizzazione delle tipologie di progetti inclusi negli allegati alla parte II del Codice dell'Ambiente³⁹, a cui è conseguita una drastica limitazione del ruolo delle regioni⁴⁰.

Ulteriore novità, apportata dal correttivo del 2017, consiste nell'obbligo dell'uso esclusivo delle modalità telematiche, in sostituzione delle precedenti pubblicazioni "analogiche" su Gazzetta Ufficiale o bollettino unico regionale, per garantire la partecipazione diffusa prevista per la VIA.

Pertanto, il proponente può trasmettere all'autorità competente lo studio preliminare ambientale esclusivamente in formato elettronico⁴¹.

Lo studio preliminare ambientale è, quindi, pubblicato nel sito *web* dell'autorità competente, con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale⁴².

L'autorità competente comunica per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito *web*.

Entro e non oltre quarantacinque giorni dalla comunicazione di cui innanzi, chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito *web*, dello studio preliminare ambientale e della documentazione a corredo, presentando le proprie osservazioni all'autorità competente⁴³.

L'autorità competente tenuto conto delle osservazioni pervenute e, se del caso, dei risultati di eventuali altre valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base ad altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali, verifica i possibili impatti ambientali significativi del progetto.

³⁸ Nella normativa previgente, il Ministero dell'ambiente aveva competenza sui procedimenti di VIA concernenti i progetti elencati nell'Allegato II alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, ossia, in buona sostanza, sui progetti per i quali la direttiva europea prescrive la c.d. "VIA obbligatoria; le Regioni, invece, avevano competenza sui procedimenti di VIA concernenti i progetti elencati negli Allegati III (anche in questo caso "VIA obbligatoria") e IV (VIA solo ad esito positivo della procedura di verifica di assoggettabilità o *screening*) alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, ossia sostanzialmente sui progetti per i quali la direttiva europea affida agli Stati membri la determinazione circa la necessità o meno di effettuare una VIA, elencandoli nel suo Allegato II.

³⁹ Cfr. allegati da II a IV, a cui è stato aggiunto l'allegato II *bis* contenente l'elenco dei progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale.

⁴⁰ A ciò sono conseguite plurime impugnative dinnanzi la Corte Costituzionale da parte di diverse Regioni che ritenevano lese le proprie competenze. Sul punto vedi, M. Cecchetti, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it* n. 1/2019.

⁴¹ Cfr. art. 19, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006.

⁴² Vedi, per l'accesso alle informazioni ambientali, il D.Lgs. n. 19.8.2005, n. 195.

⁴³ Vedi in tema, R. Frediani, *Valutazione di impatto ambientale e diritti partecipativi: una parabola ascendente* in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/frediani.pdf>.

L'autorità competente può, per una sola volta, richiedere chiarimenti e integrazioni al proponente, entro trenta giorni dalla scadenza del termine previsto per le osservazioni⁴⁴.

In tal caso, il proponente provvede a trasmettere i chiarimenti richiesti entro e non oltre i successivi quarantacinque giorni. Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione delle integrazioni e dei chiarimenti richiesti per un periodo non superiore a novanta giorni.

Qualora il proponente non trasmetta la documentazione richiesta entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione.

L'autorità competente adotta il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA entro i successivi quarantacinque giorni dalla scadenza del termine previsto per le osservazioni, ovvero entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione integrativa richiesta al proponente.

In casi eccezionali, relativi alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto, l'autorità competente può prorogare, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, il termine per l'adozione del provvedimento di verifica; in tal caso, l'autorità competente comunica tempestivamente per iscritto al proponente le ragioni che giustificano la proroga e la data entro la quale è prevista l'adozione del provvedimento.

Qualora il progetto, all'esito della verifica, non presenti impatti ambientali significativi, il procedimento si conclude con un provvedimento espresso di non assoggettabilità a VIA, immediatamente lesivo e, come tale, autonomamente impugnabile⁴⁵.

E' interessante evidenziare che anche qualora l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, può comunque imporre, solo se il proponente ne fa richiesta: *“Le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi”*⁴⁶.

Analogamente, qualora l'autorità competente stabilisca che il progetto debba essere assoggettato al procedimento di VIA ne specifica i motivi principali con il provvedimento conclusivo.

Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, comprese le motivazioni; tutta la documentazione afferente al procedimento; i risultati delle consultazioni svolte; le

⁴⁴ Ai sensi del comma 4 dell'art. 19 *cit.*

⁴⁵ Vedi, in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213.

⁴⁶ Art. 19, comma 8, *cit.*

informazioni raccolte; le osservazioni e i pareri sono tempestivamente pubblicati dall'autorità competente sul proprio sito *web*⁴⁷.

Ulteriore elemento di novità, introdotto dalla novella del 2017, è la previsione del cd. *prescreening* e cioè un ulteriore e facoltativo nuovo sub procedimento, attivabile sempre ad istanza di parte, previsto dall'art. 6, comma 9 del D.Lgs. n. 152 *cit.*⁴⁸.

Con tale nuovo segmento procedimentale, il Legislatore ha previsto uno strumento di ausilio per il proponente per le ipotesi di modifica dei progetti rientranti nelle categorie elencate nei quattro allegati II, II *bis*, III e IV alla parte seconda del Codice dell'Ambiente.

La funzione del *prescreening* è quella di individuare con certezza l'eventuale procedura da avviare qualora il proponente ritenga che la modifica proposta non comporti potenziali impatti ambientali significativi e negativi.

In tal caso, l'Autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di valutazione preliminare, comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni, indicando se il progetto di modifica, estensione o adeguamento tecnico debba essere sottoposto a procedura di verifica di assoggettabilità; a VIA ovvero a nessuna delle due.

Qualora la fase di *screening* si concluda con un provvedimento di assoggettabilità (o, nel caso di VIA obbligatoria⁴⁹), entro quindici giorni dalla presentazione, l'autorità competente verifica la completezza dell'istanza⁵⁰.

⁴⁷ Vedi, per una disamina delle innovazioni apportate all'istituto, R. Tommasetti, *La valutazione di assoggettabilità a VIA: riflessioni sulla normativa europea, nazionale e regionale*, in www.ambientelegaledigesta.it n. 1 gennaio-febbraio 2018, pagg. 40 e ss..

⁴⁸ Così sostituito dall'art. 3 del d.lgs. n. 104 del 2017: "Per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del presente decreto, fatta eccezione per le modifiche o estensioni di cui al comma 7, lettera d), il proponente, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi, ha la facoltà di richiedere all'autorità competente, trasmettendo adeguati elementi informativi tramite apposite liste di controllo, una valutazione preliminare al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare. L'autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di valutazione preliminare, comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni, indicando se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono essere assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA, a VIA, ovvero non rientrano nelle categorie di cui ai commi 6 o 7".

⁴⁹ Vedi, ad esempio, gli impianti indicati nell'allegato I alla parte IV.

⁵⁰ Vedi art. 23, comma 1 del D.Lgs. n. 152/2006 sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 104 del 2017: "Il proponente presenta l'istanza di VIA trasmettendo all'autorità competente in formato elettronico:

a) gli elaborati progettuali di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g);
b) lo studio di impatto ambientale;
c) la sintesi non tecnica;
d) le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del progetto ai sensi dell'articolo 32;
e) l'avviso al pubblico, con i contenuti indicati all'articolo 24, comma 2;
f) copia della ricevuta di avvenuto pagamento del contributo di cui all'articolo 33;
g) i risultati della procedura di dibattito pubblico eventualmente svolta ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

In caso di documentazione incompleta, l'autorità competente richiede l'integrazione al proponente, assegnando, all'uopo, un termine perentorio non superiore a trenta giorni.

Se entro il termine assegnato il proponente non deposita la documentazione integrativa, ovvero qualora all'esito della verifica, da effettuarsi da parte dell'autorità competente nel termine di quindici giorni, la documentazione risulti ancora incompleta, l'istanza si intende ritirata ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione⁵¹.

La documentazione prodotta è immediatamente pubblicata e resa accessibile, con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, nel sito *web* dell'autorità competente.

L'autorità competente comunica contestualmente per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito *web*.

L'art. 24 del Codice dell'Ambiente⁵² disciplina l'ulteriore fase istruttoria della *consultazione pubblica*.

Trattasi di un'altra peculiarità tipica dell'istituto, presente anche in altri procedimenti ambientali⁵³, con la quale il Legislatore comunitario ha inteso garantire la più ampia partecipazione possibile in ogni fase della VIA⁵⁴; in attuazione della Convenzione ONU di Aarhus⁵⁵ sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁵⁶.

A tal fine anche l'art. 24 *cit*⁵⁷ dispone che della presentazione dell'istanza, della pubblicazione della documentazione, nonché delle comunicazioni alle amministrazioni interessate deve essere dato contestualmente specifico avviso al pubblico sul sito *web* dell'autorità competente.

⁵¹ Art. 23 *cit*.

⁵² Sostituito dall'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 104 del 2017.

⁵³ Cfr. Valutazione Ambientale Strategica; Valutazione d'incidenza; Valutazione di Impatto Sanitario. Tutti disciplinati dal D.Lgs. n. 152/2006.

⁵⁴ Vedi, per una puntuale disamina, F. Fracchia, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, (curr.) *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, 193 ss.

⁵⁵ Approvata con la decisione del Consiglio UE 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE.

⁵⁶ Vedi, in tema, A. Tanzi, E. Fasoli, L. Iapichino (curr.), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011.

⁵⁷ Al comma 1.

Tale avviso predisposto dal proponente, è pubblicato a cura dell'autorità competente anche nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate.

Dalla data di pubblicazione dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA, essendo espressamente precisato che: *“Tale forma di pubblicità equivale alla comunicazione di avvio del procedimento di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*⁵⁸.

Nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico, chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito *web*, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.

Entro il medesimo termine, sono acquisiti, per via telematica, i pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici potenzialmente interessati e, comunque, competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto.

Nei trenta giorni successivi alla scadenza dei suddetti termini, il proponente ha facoltà di presentare all'autorità competente le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti.

Qualora all'esito della consultazione, ovvero della presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente, si renda necessaria la modifica o l'integrazione degli elaborati progettuali o della documentazione acquisita, l'autorità competente, entro i trenta giorni successivi, può, per una sola volta, assegnare all'uopo, un termine, non superiore ad ulteriori trenta giorni, all'istante.

Su richiesta motivata del proponente, l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a centottanta giorni.

Nel caso in cui il proponente non ottemperi alla richiesta, entro il termine perentorio stabilito, l'istanza si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione.

L'autorità competente, ove motivatamente ritenga che le modifiche o le integrazioni siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, dispone, entro quindici giorni dalla ricezione della documentazione integrativa di cui innanzi, che il proponente trasmetta, entro i successivi quindici giorni, un nuovo avviso al pubblico da pubblicare a cura dell'autorità competente sul proprio sito *web*.

In relazione alle sole modifiche o integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla documentazione si applica il termine di trenta giorni per la presentazione delle osservazioni e la trasmissione dei pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici interessate.

⁵⁸ Art. 24 comma 1, *cit.*

Entro i trenta giorni successivi il proponente ha facoltà di presentare all'autorità competente nuovamente le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti.

Tutta la documentazione afferente al procedimento è tempestivamente pubblicata dall'autorità competente sul proprio sito *web*.

Il correttivo del 2017 ha introdotto anche un altro subprocedimento facoltativo finalizzato a garantire ulteriormente la massima partecipazione.

Si tratta dell'*inchiesta pubblica*⁵⁹ prevista dall'art. 24 *bis* del D.lgs. n. 152 del 2006⁶⁰, secondo il quale l'Autorità competente può: "*Disporre che la consultazione del pubblico di cui all'articolo 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica, con oneri a carico del proponente, nel rispetto del termine massimo di novanta giorni. L'inchiesta si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, predisposti dall'autorità competente*".

Per i soli progetti di competenza statale, tale inchiesta può essere richiesta dal consiglio regionale della Regione territorialmente interessata, ovvero da un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno cinquantamila residenti nei territori interessati, ovvero da un numero di associazioni riconosciute, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986, rappresentativo di almeno cinquantamila iscritti.

Tale richiesta può essere presentata entro il termine di quaranta giorni dalla data di decorrenza del termine per lo svolgimento delle consultazioni ai fini della VIA (ossia dalla data di pubblicazione dell'avviso al pubblico predisposto dal proponente), deve essere specificamente motivata in relazione ai potenziali impatti ambientali del progetto, e obbliga l'Autorità competente a pronunciarsi, a sua volta, con decisione espressa e motivata.

La fase decisoria ha ad oggetto le risultanze dell'istruttoria svolta e, in particolare, dei pareri resi dalle amministrazioni interessate, nonché delle eventuali osservazioni formulate.

Tale segmento procedimentale si differenzia a seconda del livello di competenza decisionale nonché in base all'eventuale richiesta del proponente di rilascio del Provvedimento Unico Ambientale⁶¹.

Anche la fase costitutiva della VIA è stata riscritta dal Legislatore del 2017, mediante una dettagliata indicazione di tutti i termini procedurali, espressamente qualificati come: "*Perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241*"⁶².

⁵⁹ Vedi in tema, R. Frediani, *op. cit.*

⁶⁰ Introdotto dall'art. 13, comma 2, d.lgs. n. 104 del 2017.

⁶¹ Vedi infra par. 4.1.

⁶² Cfr. art. 25, comma 7 e art. 27, comma 8, del D.Lgs. n. 152/2006, sostituiti dal D.lgs. n. 104 del 2017.

L'art. 25 del D.Lgs. n. 152/2006 disciplina l'ipotesi della conclusione del procedimento, mediante rilascio della sola VIA.

Entro sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione, l'autorità competente valuta la documentazione acquisita e, nel caso di progetti di competenza statale, propone al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione del provvedimento di VIA.

Qualora i pareri richiesti non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l'autorità competente procede comunque alla valutazione.

Ove sia necessario procedere ad accertamenti e indagini di particolare complessità, l'autorità competente, con atto motivato, dispone il prolungamento della fase di valutazione sino a un massimo di ulteriori trenta giorni, dando tempestivamente comunicazione al proponente delle ragioni che giustificano la proroga e del termine entro cui sarà emanato il provvedimento.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede, entro il termine di sessanta giorni, all'adozione del provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo da rendere entro trenta giorni dalla richiesta.

In caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ovvero per l'espressione del concerto da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri che si esprime entro i successivi trenta giorni.

Il provvedimento di VIA contiene le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione dell'autorità competente, incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico, la sintesi dei risultati delle consultazioni e delle informazioni raccolte, nonché l'indicazione di come tali risultati siano stati integrati o altrimenti presi in considerazione.

Il provvedimento di VIA contiene, altresì, le eventuali e motivate prescrizioni ambientali che definiscono:

- a) le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti;
- b) le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi;
- c) le misure per il monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi, anche tenendo conto dei contenuti del progetto di monitoraggio ambientale predisposto dal proponente.

Il provvedimento di VIA è immediatamente pubblicato sul sito *web* dell'autorità competente e ha l'efficacia temporale, comunque non inferiore a cinque anni,

definita nel provvedimento stesso, tenuto conto dei tempi previsti per la realizzazione del progetto; dei procedimenti autorizzatori necessari, nonché dell'eventuale proposta formulata dal proponente e inserita nella documentazione a corredo dell'istanza di VIA.

Decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento, senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente.

L'art. 26 del Codice dell'Ambiente⁶³ prevede, altresì, che la VIA vada sempre integrata nell'autorizzazione e in ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti sottoposti a Valutazione, nonché nell'autorizzazione integrata ambientale, ove prevista.

Nell'ipotesi in cui il proponente richieda il rilascio del PUA, per la VIA di competenza statale, l'art. 27, comma 8 del Codice prevede che entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi in materia ambientale richiesti dal proponente.

La conferenza di servizi, avente carattere decisorio, si svolge in modalità simultanea⁶⁴.

Il termine di conclusione dei lavori della conferenza di servizi è di duecentodieci giorni e la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento finale.

In tal caso, il giudizio di compatibilità ambientale, espresso all'esito della conferenza di servizi, andrà a sostituire tutti gli atti di assenso necessari per la costruzione dell'impianto.

Con riferimento alla VIA regionale, il correttivo del 2017 è intervenuto sulla Legge sul procedimento amministrativo modificando il comma 4 dell'art. 14, della L. n. 241/1990⁶⁶, al fine di coordinarlo con il nuovo procedimento autorizzatorio unico regionale previsto dall'art. 27 *bis* del Codice dell'Ambiente⁶⁷.

⁶³ Sostituito dall'art. 15 del D.lgs. n. 104 del 2017.

⁶⁴ Ai sensi dell'articolo 14 *ter*, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 7, della L. 7 agosto 1990, n. 241.

⁶⁵ Vedi, per una disamina dell'istituto della conferenza dei servizi con specifico riferimento alla materia ambientale, R. Musone, *La conferenza di servizi in materia ambientale*, Ariccia, 2013; D'Orsogna e Porqueddu, *La conferenza cit.*, in Dell'Anno e Picozza (curr.) *Trattato cit.*, vol. II, 609 e ss.

⁶⁶ Vedi art. 14, comma 4, L. n. 241/1990: "*Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai*

A livello regionale, quindi, il PUA è l'unica modalità prevista per la conclusione del procedimento.

Si segnala, infine, che il recepimento, da parte di diverse Regioni, delle novità procedurali introdotte dal correttivo del 2017, ha causato l'intervento della Corte Costituzionale, resosi necessario per dirimere i plurimi conflitti di competenza registrati al riguardo⁶⁸.

L'ultima fase del procedimento prevede il monitoraggio ed il controllo delle condizioni ambientali imposte con la VIA, nonché dei possibili e non previsti impatti significativi sull'ambiente provocati dalla realizzazione dell'impianto.

L'art. 28 del Codice dell'Ambiente⁶⁹ disciplina tale fase tipica della VIA, cronologicamente posteriore rispetto all'adozione del provvedimento finale.

Anche sul punto, il correttivo del 2017 è intervenuto pesantemente, andando a regolamentare, *ex novo*, quello che è divenuto un vero e proprio procedimento attraverso il quale l'autorità competente verifica l'ottemperanza alle prescrizioni impartite, al fine di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisti e di adottare le opportune misure correttive⁷⁰.

L'attività di verifica si conclude entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dal proponente.

sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

⁶⁷ Vedi *infra* par. 4.1.

⁶⁸ Cfr. Corte Cost. sentenza n. 9 del 25 gennaio 2019 la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9, della L. R. Lombardia 12.12.2017, n. 36, sostenendo che entrambe le norme, si discostano dal paradigma procedimentale previsto dalle leggi statali e, quindi, eccedendo le competenze regionali con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) e s) della Carta Fondamentale. Secondo il Giudice delle Legge, infatti, la Regione Lombardia ha introdotto, nel procedimento di valutazione dell'impatto ambientale una fase integrativa dell'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, che non trova alcuna rispondenza nella disciplina statale in materia ambientale. In particolare, nel caso in cui il provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico non sia acquisito prima della convocazione della conferenza di servizi, le norme regionali precluderebbero la formazione del silenzio assenso in sede di conferenza e impedirebbero alla determinazione conclusiva di sostituirsi a tutti gli atti di assenso non acquisiti e di produrre immediati effetti giuridici. Per effetto di quanto innanzi si renderebbe più gravoso il procedimento di valutazione d'impatto ambientale a detrimento delle esigenze di semplificazione ed accelerazione procedimentale. Vedi, in tema, A. Fragomeni, *Conferenza di servizi e valutazione d'impatto ambientale (Commento alla pronuncia n. 9 del 25 Gennaio 2019 della Corte Costituzionale)*, in www.ratioiuris.it/conferenza-di-servizi-e-valutazione-dimpatto-ambientale/

⁶⁹ Sostituito dall'art. 17 del d.lgs. n. 104 del 2017.

⁷⁰ Per tali attività, l'autorità competente può avvalersi, tramite appositi protocolli d'intesa, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132; dell'Istituto superiore di sanità per i profili concernenti la sanità pubblica, ovvero di altri soggetti pubblici, i quali informano tempestivamente la stessa autorità competente degli esiti della verifica.

Entro quindici giorni dal recepimento dell'esito positivo della verifica, l'autorità competente attesta l'avvenuta ottemperanza, pubblicando sul proprio sito *web* la relativa documentazione.

Nel caso in cui la verifica di ottemperanza dia esito negativo, l'autorità competente diffida il proponente ad adempiere entro un congruo termine, trascorso inutilmente il quale si applicano le sanzioni previste dall'articolo 29 del Codice dell'Ambiente.

Qualora all'esito dei risultati delle attività di verifica, si accerti la sussistenza di impatti ambientali negativi, imprevisi, ulteriori o diversi, ovvero di entità significativamente superiore a quelli valutati nell'ambito del procedimento di VIA, comunque non imputabili al mancato adempimento delle condizioni ambientali da parte del proponente, l'autorità competente, acquisite ulteriori informazioni dal proponente o da altri soggetti competenti in materia ambientale, può ordinare la sospensione dei lavori o delle attività autorizzate e disporre l'adozione di opportune misure correttive.

Inoltre, qualora emerga l'esigenza di modificare il provvedimento di VIA o di stabilire condizioni ambientali ulteriori rispetto a quelle del provvedimento originario, l'autorità competente, ai fini della riedizione del procedimento di VIA, dispone l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, assegnando al proponente un termine non superiore a novanta giorni.

Delle modalità di svolgimento delle attività di monitoraggio, dei risultati delle verifiche, dei controlli e delle eventuali misure correttive adottate dall'autorità competente, nonché dei dati derivanti dall'attuazione dei monitoraggi ambientali da parte del proponente è data adeguata informazione attraverso il sito *web* dell'autorità competente.

La novella del 2017 ha anche reso più efficace il sistema sanzionatorio previsto per il caso di violazioni della disciplina della VIA⁷¹.

In particolare, in caso di inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali impartite ovvero di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento, l'art. 29, comma 2, del Codice dell'Ambiente⁷² prevede che l'autorità competente proceda secondo la gravità delle infrazioni:

a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;

⁷¹ In attuazione del Considerando n.38 della direttiva n. 2014/52/UE secondo il quale: "Gli stati membri dovrebbero determinare le regole per le sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della presente direttiva. Gli Stati membri dovrebbero essere liberi di decidere il tipo o la forma di tali sanzioni. Le sanzioni previste dovrebbero essere efficaci, proporzionate e dissuasive".

⁷² Sostituito dall'art. 18 del d.lgs. n. 104 del 2017.

- b) alla diffida, con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi;
- c) alla revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o del provvedimento di VIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente⁷³.

I successivi commi 4⁷⁴ e 5⁷⁵ sanzionano, in via amministrativa e “*salvo che il fatto costituisca reato*”, le condotte illecite consistenti nella realizzazione del progetto, anche parziale, senza la verifica di assoggettabilità o la VIA e il mancato rispetto delle condizioni ambientali impartite con il provvedimento di verifica o di VIA.

3.- I principi

La disciplina della VIA (di matrice integralmente comunitaria) si è evoluta, nel tempo, lungo una direzione che ha reso la valutazione degli impatti sull'ambiente sempre più integrata e sostanziale.

Per ottenere ciò, il Legislatore comunitario ha scelto un approccio progressivamente sempre più incisivo, al fine di garantire il contemperamento costante gli interessi ambientali in ogni singolo aspetto del progetto valutato, sino a ricomprenderne anche le fasi gestionali, inclusa la eventuale dismissione.

In altri termini, a livello comunitario, la VIA si è andata progressivamente connotando come strumento di controllo ambientale costante e non di mera verifica preliminare *una tantum*⁷⁶.

Quanto innanzi, come meglio si dirà *infra*, ha dato l'abbrivo alla mutazione di quello che era *ab origine* un parere preliminare (o, tutt'al più, contemporaneo al procedimento di approvazione del progetto sottoposto a VIA), trasformandolo in un vero e proprio *processo*⁷⁷, connotato da profili meta-amministrativi e finalizzato ad orientare costantemente l'intervento sub VIA.

⁷³ Tale impostazione ricalca fedelmente il sistema sanzionatorio previsto per le violazioni della disciplina in tema di scarichi idrici (art. 130 del D.Lgs. n. 152/2006) e di immissioni in atmosfera (art. 278 del D.Lgs. n. 152 *cit.*).

⁷⁴ “*Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque realizza un progetto o parte di esso, senza la previa VIA o senza la verifica di assoggettabilità a VIA, ove prescritte, è punito con una sanzione amministrativa da 35.000 euro a 100.000 euro*”.

⁷⁵ “*Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 80.000 euro nei confronti di colui che, pur essendo in possesso del provvedimento di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, non ne osserva le condizioni ambientali*”.

⁷⁶ Vedi, in tal senso, R. Ursi, *La terza riforma della parte II del Testo Unico Ambientale*, in *Urb. E appalti*, 2011, 1, pag. 13.

⁷⁷ Un *Processo* (o *business process*) in economia aziendale è caratterizzato da un insieme di attività, collegate tra loro, per fornire un certo prodotto finale a partire da risorse definite. Il processo aziendale nella sua esecuzione può richiedere l'interazione con diverse fonti di informazioni, anche nel corso della sua esecuzione. Esso si differenzia dalla *Procedura* che, invece, è una sequenza di operazioni ben precise e definite (a volte stabilite dalla norma) che non lasciano alcun margine di discrezionalità agli operatori.

3.1.- Lo sviluppo sostenibile

Al fine di comprendere l'esatta portata di tale trasformazione *in fieri*, va innanzitutto considerato che, mediante la VIA, il Legislatore comunitario ha inteso dare concreta applicazione⁷⁸ al principio di sviluppo sostenibile, elaborato in ambito internazionale⁷⁹ e progressivamente divenuto uno dei pilastri della tutela ambientale dell'UE⁸⁰.

La definizione comunemente accettata di tale principio⁸¹ qualifica lo sviluppo come sostenibile, qualora esso soddisfi i bisogni del presente, senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri⁸².

A livello pratico, tale principio assume una particolare rilevanza in quanto mediante esso, soprattutto a livello comunitario, si è favorita l'integrazione delle politiche ambientali, con quelle settoriali e con gli interessi privati, spesso confliggenti⁸³.

Per quanto qui rileva, lo sviluppo sostenibile sostanzia ed orienta l'istituto della VIA. In tal senso, è esemplificativo il Considerando 14 della direttiva 2011/92/UE che individua le finalità della VIA mediante una definizione "permeata" dal principio dello sviluppo sostenibile⁸⁴.

A livello nazionale, la centralità di tale principio viene ribadita dalla previsione di apposite strategie vincolanti di orientamento delle valutazioni ambientali⁸⁵ che: *"Attraverso la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, in rappresentanza delle diverse istanze assicurano la dissociazione fra la crescita economica ed il suo impatto sull'ambiente, il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità ed il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell'occupazione"*⁸⁶.

⁷⁸ Unitamente ai principi ambientali di matrice più squisitamente comunitari, di prevenzione, precauzione e "chi inquina paga".

⁷⁹ Vedi Rapporto "Our common future" della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo del 1987 (cd. "Rapporto Brundtland").

⁸⁰ Vedi, artt. 3 e 11 del TFUE nonché, per una puntuale disamina, Costato L., Manservisi S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, Padova, 2012; Mezzetti L., (cur.) *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001.

⁸¹ Vedi, per una dettagliata descrizione del principio dello sviluppo sostenibile, M. Montini *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell'Anno e E. Picozza (curr.) *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Padova, 2012, pagg. 9 e ss.

⁸² Vedi *Rapporto Brundtland*, cit., pag. 43.

⁸³ Vedi A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002.

⁸⁴ "Gli effetti di un progetto sull'ambiente dovrebbero essere valutati per tenere in conto l'esigenza di proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della varietà delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale di vita".

⁸⁵ Cfr. "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010", predisposta ed aggiornata dal Ministero dell'Ambiente, in esecuzione della L. n. 221 del 28 dicembre 2015 in www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile.

⁸⁶ Art. 34, comma 5, del D.lgs. n. 152 cit.

Di recente, il ruolo di principio guida dello sviluppo sostenibile è uscito ulteriormente rafforzato dall'adozione della direttiva n. 2014/52/UE, la quale ha innanzitutto ampliato il numero delle matrici ambientali da considerarsi nell'adozione della VIA, includendo espressamente anche: "Territorio" e "Paesaggio".

Inoltre, con la medesima Direttiva sono stati ricompresi, tra gli impatti da valutarsi, anche quelli su "popolazione" e "salute umana"⁸⁷.

Tale ampliamento ha portato il Legislatore nazionale (nel recepire la Direttiva citata) a modificare la precedente definizione di "impatto ambientale", declinandola al plurale⁸⁸, attesa l'ampiezza delle valutazioni da effettuarsi in sede di VIA⁸⁹.

Va rilevato anche che, in esecuzione della delega di cui al D.Lgs. n. 104/2017, è stata riscritta la definizione stessa di VIA.

In particolare, la VIA da procedimento (quale era prima⁹⁰) viene ora definita espressamente come: *"Il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto, l'elaborazione e la presentazione dello studio d'impatto ambientale da parte del proponente, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio d'impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni, l'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto,*

⁸⁷ Vedi l'art. 3 della Direttiva 2011/92/UE riscritto dall'art. 1 della Direttiva n. 2014/52/UE: *"La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori: a) popolazione e salute umana; b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; c) territorio, suolo, acqua, aria e clima; d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e) interazione tra i fattori di cui alle lettere da a) a d). 2. Fra gli effetti di cui al paragrafo 1 su tali fattori ivi enunciati rientrano gli effetti previsti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione"*.

⁸⁸ Cfr. art. 5, comma 1, lett. c.) del D. Lgs. n. 152/2006, sostituita dall'art. 2 del D.lgs. n. 104/2017: *"impatti ambientali: effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori:*

popolazione e salute umana;

biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE;

territorio, suolo, acqua, aria e clima;

beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati.

Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo;".

⁸⁹ Vedi, per una approfondita riflessione sull'integrazione tra sviluppo sostenibile e VIA a livello nazionale, N. Polito, *Una nuova etica della responsabilità per lo sviluppo sostenibile: la VIA e la VAS*, in *Ambiente & sviluppo* n. 10/2003, pagg. 927 e ss.

⁹⁰ Cfr. la precedente versione dell'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 152/2006, secondo la quale la VIA era: *"il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto, secondo le disposizioni di cui al titolo III della seconda parte del presente decreto, ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, commi 3 e 4, lettera b)"*.

l'integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto"⁹¹.

Tanto è avvenuto mediante il pedissequo recepimento della nuova definizione di VIA fornita dall'art. 1 della Direttiva n. 2014/52/UE ⁹².

E', quindi, evidente consapevolezza, anche lessicale, della mutata natura dell'istituto giuridico in esame, nella quale lo sviluppo sostenibile ha assunto il ruolo di stella polare⁹³.

3.2.- La discrezionalità

All'ampiezza della valutazione corrisponde una discrezionalità dai confini spesso indefiniti, la cui natura peculiare ha alimentato, sin dal recepimento della VIA nell'ordinamento nazionale, un ampio dibattito, sia in dottrina⁹⁴ che in giurisprudenza⁹⁵.

L'orientamento più risalente al riguardo, facendo leva sulla natura tecnica della valutazione, considerava la VIA frutto di discrezionalità squisitamente tecnica⁹⁶.

Più di recente, la giurisprudenza pronunziatasi sul tema, valorizzando il contemperamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, ha ritenuto che attraverso la VIA, la Pubblica Amministrazione esercita: *“Una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta, al contempo, profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente inevitabilmente dei suoi presupposti, sia sul versante tecnico che amministrativo”*⁹⁷.

⁹¹ Art. 5, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 152/2006, sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 104 del 2017.

⁹² L'articolo di che trattasi ha introdotto, all'art. 1, par. 2 della Direttiva n. 2011/92/UE, la lett. g) che definisce: *“Valutazione dell'impatto ambientale”*: *“un processo comprendente: i) la preparazione di un rapporto di valutazione dell'impatto ambientale da parte del committente, di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2; ii) lo svolgimento delle consultazioni di cui all'articolo 6 e, ove pertinente, all'articolo 7; iii) l'esame, da parte dell'autorità competente, delle informazioni presentate nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuali altre informazioni supplementari fornite, se necessario, dal committente in conformità dell'articolo 5, paragrafo 3 così come di tutte le informazioni pertinenti ricevute nel quadro delle consultazioni ai sensi degli articoli 6 e 7; iv) la conclusione motivata dell'autorità competente in merito agli effetti significativi del progetto sull'ambiente, che tiene conto dei risultati dell'esame di cui al punto iii) e, se del caso, del proprio esame supplementare; nonché v) l'integrazione della conclusione motivata dell'autorità competente in tutte le decisioni di cui all'articolo 8 bis.”*;

⁹³ Vedi per una puntuale disamina, A. Muratori, *Al traguardo la riforma della disciplina sulla VIA: l'“arte” del taglia/copia/incolla*, in *Ambiente & sviluppo* n. 7/2017, pagg. 487 e ss.

⁹⁴ Vedi, per una posizione critica, P. Dell'Anno, *Diritto dell'Ambiente*, V edizione, pagg. 235 e ss., Padova, 2018.

⁹⁵ Vedi, *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 24.3.2016, n. 1225, con nota di A. Maffei, in *Quotidiano Giuridico Wolters Kluwer* del 29.7.2016.

⁹⁶ Vedi Cons. Stato, sez. II, parere n. 1003/1989.

⁹⁷ TAR Lazio – Roma, sez. II bis, 2.5.2019, n. 5551.

Tale peculiarità è stata confermata anche dalla Corte Costituzionale secondo la quale la VIA: *«Ha, dunque, una duplice valenza: istituto comunitariamente necessitato, essa ha rappresentato, sin dalle sue origini, uno strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti di un'attività antropica sulle componenti ambientali e, di conseguenza, sulla stessa salute umana, in una prospettiva di sviluppo e garanzia dei valori costituzionali. Descritta dall'art. 5 cod. ambiente, la VIA ha giuridicamente una struttura anfibia: per un verso, conserva una dimensione partecipativa e informativa, volta a coinvolgere e a fare emergere nel procedimento amministrativo i diversi interessi sottesi alla realizzazione di un'opera ad impatto ambientale; per un altro, possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto esaminato»*⁹⁸.

Proprio tale struttura “anfibia”⁹⁹, tratto peculiare dell'istituto in esame, consente di affermare che la VIA è frutto di discrezionalità amministrativa: *“Che assume la sua decisione nelle forme della discrezionalità tecnica”*¹⁰⁰¹⁰¹.

Le Direttive succedutesi nel tempo hanno confermato tale impostazione, sino a connotare la VIA come uno strumento non solo amministrativo, ma finanche politico¹⁰², mediante il quale la PA può arrivare ad orientare le scelte economiche anche dei privati¹⁰³.

⁹⁸ Così par. 5.2. della sentenza n. 198 del 14 novembre 2018 con la quale la Corte Costituzionale ha respinto numerose questioni di legittimità costituzionale avanzate da otto Regioni (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Puglia, Sardegna e Calabria) e due Province autonome (Trento e Bolzano) che lamentavano, sostanzialmente, il ridimensionamento delle proprie competenze in materia di VIA.

⁹⁹ Vedi, M. Cecchetti, *op. cit.*

¹⁰⁰ P. Dell'Anno, *Diritto dell'Ambiente*, cit. , pagg. 235 e ss..

¹⁰¹ Vedi, *ex multis*, Cons. Stato sez. IV, 10.5.2018, n. 2805 secondo la quale: *“La valutazione d'impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell'habitat: essa non si limita ad una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, ma implica una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita”*.

¹⁰² Vedi, in tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 10.2.2017, n. 575, secondo la quale: *«Il giudizio di compatibilità ambientale è reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione e attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera; apprezzamento che è sindacabile dal Giudice Amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione, anche perché la valutazione di impatto ambientale non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico — amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico — sociale) e privati”; è stato inoltre condivisibilmente rilevato (T.A.R. Venezia, -Veneto-, sez. III, 25/03/2016, n. 311) che “la valutazione d'impatto ambientale, in quanto finalizzata alla tutela preventiva dell'interesse pubblico, non si risolve in un mero giudizio tecnico, presentando profili*

Valga ad esempio, l'obbligo¹⁰⁴ per il soggetto proponente di individuare anche, le "ragionevoli alternative"¹⁰⁵ al progetto presentato, compresa la cd. "opzione zero"¹⁰⁶, mediante la quale si è, in sostanza, attribuito all'amministrazione competente il: "Potere di decretare l'inutilità, l'irrilevanza e non solo la novità di un determinato progetto"¹⁰⁷.

La natura meta-procedimentale o, "semipolitica" come è stata altresì definita da autorevole dottrina¹⁰⁸, trova ulteriore conferma anche nella novella del 2017.

Innanzitutto, relativamente alla VIA statale, l'art. 7-bis, al comma 4¹⁰⁹, dopo aver individuato quale l'Autorità competente il Ministero dell'ambiente, precisa, che il provvedimento finale: "è adottato nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 25, comma 2, e all'articolo 27, comma 8" che, diversamente, attribuiscono il potere di adottare il provvedimento conclusivo al Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali.

Inoltre, l'art. 25, comma 2, del Codice dell'Ambiente prevede, per l'ipotesi di inerzia nella definizione del procedimento, la possibilità di rimettere l'adozione del provvedimento finale in capo al Consiglio dei Ministri, organo politico per eccellenza.¹¹⁰

Tale amplissima discrezionalità non è limitata alle sole fasi istruttoria e decisoria del procedimento ma travalica la stessa adozione del provvedimento finale, fino ad estendersi oltre l'adozione della VIA.

Infatti, anche successivamente alla conclusione del procedimento, l'autorità competente è tenuta a monitorare "Le condizioni ambientali"¹¹¹ imposte con la VIA (o anche con la sola verifica di assoggettabilità¹¹²) e, nel contempo, è legittimata ad

particolarmente elevati di discrezionalità amministrativa, che sottraggono al sindacato giurisdizionale le scelte effettuate dall'amministrazione quando non siano manifestamente illogiche e incongrue>>.

¹⁰³ Vedi R. Dipace, A. Rallo, A. Scognamiglio (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale*, Napoli, 2018.

¹⁰⁴ Previsto dall'art. 22, comma 3, lett. d), *cit.*

¹⁰⁵ Vedi art. 13, comma 4, D. Lgs. n. 152/2006.

¹⁰⁶ All'"opzione zero" corrisponde l'ipotesi di non realizzazione del progetto. Vedi, in senso conforme, Cons. Stato, sez. V, 6.7.2016, n. 3000.

¹⁰⁷ P. Dell'Anno, *op. cit.*, pag. 236.

¹⁰⁸ Vedi, M. Cecchetti, *op. cit.*

¹⁰⁹ Introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017.

¹¹⁰ Vedi art. 25, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006: secondo il quale: "In caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ovvero per l'espressione del concerto da parte del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri che si esprime entro i successivi trenta giorni".

¹¹¹ Vedi art. 28 del D. Lgs. n. 152/2006, rubricato: "Monitoraggio".

¹¹² Vedi art. 5, comma 1, lett. m) del D. Lgs. n. 152 *cit.* che definisce: "Verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto: la verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina

adottare “*Le opportune misure correttive*”, qualora rilevi “*Impatti ambientali significativi e negativi imprevisti*”¹¹³.

Al riguardo, va ribadito che l’art. 28 del Codice dell’Ambiente prevede un vero e proprio procedimento (posteriore alla conclusione di quello principale), mediante il quale l’autorità competente verifica il rispetto delle prescrizioni imposte.

Trattasi della cd. “*verifica di ottemperanza*”¹¹⁴, anch’essa connotata dalla discrezionalità amministrativa, tipica dell’istituto in esame¹¹⁵.

Proprio la permanenza di tale ampio potere in capo all’Amministrazione competente, anche dopo l’adozione della VIA, inevitabilmente continua ad indirizzare le scelte del titolare dell’impianto.

Si tratta, quindi, di un ulteriore tratto peculiare che concorre a comprovare la mutazione in corso della VIA, la quale da tempo oltrepassa i confini del mero procedimento amministrativo.

4.- La semplificazione amministrativa

La semplificazione e l’armonizzazione con le altre procedure ambientali è uno degli obiettivi primari che il Legislatore comunitario ha inteso perseguire, mediante la Direttiva 2014/52/UE, al fine di rendere più incisiva la VIA¹¹⁶.

Quanto innanzi, in espressa attuazione del principio comunitario della cd. regolamentazione intelligente¹¹⁷ (cd. “*smart regulation*”¹¹⁸).

In particolare, la citata direttiva, ha profondamente modificato gli aspetti procedurali della VIA, per come sono stati delineati dalla Direttiva 2011/92/UE, e, contestualmente, ha dato l’abbrivio agli Stati membri per una maggiore integrazione delle diverse procedure ambientali esistenti.

Tale esigenza di razionalizzazione, tra l’altro, era da tempo avvertita nel nostro Paese¹¹⁹, anche in ragione della complessità della normativa di settore e dei

potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto”.

¹¹³ Art. 28 *cit.*

¹¹⁴ Vedi par. 2.

¹¹⁵ Già precedentemente all’entrata in vigore delle modifiche apportate dal D. Lgs. n. 104, tale segmento procedimentale, soprattutto nella prassi ministeriale, era connotato da una ampia discrezionalità dell’autorità competente, Vedi per una disamina critica dell’istituto, P. Dell’Anno, *op. cit.*, pagg. 237 e ss.

¹¹⁶ Vedi, a conferma, il Considerando n. 6 della Direttiva 2014/52/UE secondo il quale: “*La revisione della direttiva 2011/92/UE dovrebbe altresì garantire il miglioramento della protezione ambientale, una maggiore efficienza delle risorse e il sostegno alla crescita sostenibile nell’Unione. A tal fine le procedure in essa previste dovrebbero essere semplificate e armonizzate*”.

¹¹⁷ Vedi il Considerando n. 3 della Direttiva 2014/52/UE che ritiene: “*necessario modificare la direttiva 2011/92/UE per rafforzare la qualità della procedura di valutazione d’impatto ambientale, allineare tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e rafforzare la coerenza e le sinergie con altre normative e politiche dell’Unione, come anche con le strategie e le politiche definite dagli Stati membri in settori di competenza nazionale*”.

¹¹⁸ Vedi la Comunicazione della Commissione UE *Smart Regulation in the European Union* del 22 maggio 2013.

conseguenti molteplici e spesso irragionevoli adempimenti burocratici gravanti sul settore industriale¹²⁰.

Anche in tale ottica va, pertanto, letta la delega al Governo per il recepimento della Direttiva 2014/52/UE, da attuarsi espressamente nel rispetto dei principi e criteri specifici dettati dalla recepita disposizione normativa comunitaria¹²¹.

Viste le premesse, anche a livello nazionale, la novella del 2017 ha finito inevitabilmente per incidere in modo rilevante sul paradigma procedimentale della VIA¹²².

Come evidenziato¹²³, il D.Lgs. n. 104/2017 ha assicurato maggiore certezza alla tempistica procedimentale, fissando anche i termini intermedi della sequenza procedimentale e specificandone espressamente la loro perentorietà¹²⁴.

Altra innovazione del correttivo del 2017 è, come visto, il potenziamento dell'uso degli strumenti telematici, mediante la razionalizzazione degli oneri di trasmissione e pubblicazione degli atti del procedimento¹²⁵.

¹¹⁹ Vedi, sul punto, M. Renna, *Le semplificazioni amministrative (nel d.lgs. n. 152 del 2006)* in M.P. Chiti e R. Ursi (curr.), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009.

¹²⁰ Vedi, a conferma, la *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, redatta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, approvata con deliberazione n. 57 del 2.8.2002 dal CIPE e pubblicata nella G.U. n. 255 del 30.10.2002, n. 205, S.O.

¹²¹ Cfr l'art. 14, L. n. 9.7.2015, n. 114: "*Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.*

1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale;

b) rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale, allineando tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation) e della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche europee e nazionali;

c) revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio da adottare ai sensi della direttiva 2014/52/UE, al fine di definire sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive e di consentire una maggiore efficacia nella prevenzione delle violazioni;

d) destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

¹²² Vedi per una approfondita disamina delle innovazioni apportate dal D.Lgs. n. 104/2017, A. Muratori, *Al traguardo la riforma della disciplina sulla VIA: l'"arte" del taglia/copia/incolla*, in *Ambiente & sviluppo* n. 7/2017, pagg. 487 e ss.

¹²³ Vedi par. 2.

¹²⁴ Vedi artt. 19, comma 12; 25, comma 7 e 27, comma 8, del D.Lgs. n. 152/2006.

¹²⁵ Vedi artt. 19 e 22 del D.Lgs. n. 152 cit.

Da ultimo va anche rilevato che, sempre in attuazione della Direttiva n. 2014/52/UE, si è prevista una maggiore integrazione con gli altri procedimenti ambientali.

E' il caso, ad esempio, della Valutazione d'impatto Sanitario che, per i progetti per i quali è prevista¹²⁶, va oggi presentata unitamente all'istanza di VIA¹²⁷.

Le novità di maggiore interesse, ai fini del presente studio, vanno individuate nell'introduzione del Provvedimento unico in materia ambientale (cd. PUA) e nell'apertura alla possibilità di adottare la VIA anche *ex post*, rispetto al procedimento che ha assentito il progetto sottoposto a valutazione.

Trattasi di innovazioni che, sia pur ragioni diverse, hanno contribuito a rafforzare le peculiarità della VIA, sempre più distante dal paradigma procedimentale classico.

4.1.- Il Provvedimento unico in materia ambientale

La prima delle due novità in commento è disciplinata, per i procedimenti di competenza statale, dall'art. 27 del D.Lgs. n. 152/2006¹²⁸.

Con il PUA, il Legislatore ha previsto, su istanza di parte¹²⁹, la possibilità di ottenere il rilascio di un unico provvedimento, sostitutivo di tutti i titoli abilitativi o autorizzativi (ivi inclusa la VIA) necessari per la realizzazione del progetto.

In particolare, risultano ricompresi nel PUA:

- l'autorizzazione integrata ambientale (AIA)¹³⁰;
- l'autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee¹³¹;
- l'autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte¹³²;
- l'autorizzazione paesaggistica¹³³;
- l'autorizzazione culturale¹³⁴;
- l'autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico¹³⁵;

¹²⁶ Ad es. raffinerie; impianti di gassificazione; centrali termo-elettriche di cui al punto 2) del medesimo allegato II *cit*.

¹²⁷ Vedi art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 152 *cit*.

¹²⁸ Sostituito dall'art. 16, comma 1, D.lgs. n. 104 del 2017.

¹²⁹ Risulta, quindi, superata la precedente non felice formulazione dell'art. 10, comma 1, D. Lgs n. 152/2006 che, esclusivamente per i procedimenti di competenza statale, prevedeva che: "*Il provvedimento di valutazione d'impatto ambientale fa luogo dell'autorizzazione integrata*".

¹³⁰ Prevista dal Titolo III *bis* della Parte II del D. Lgs. n. 152/2006. Si segnala sul punto che la delega al Governo di cui all'art. 14 della Legge Europea 2015 non includeva l'AIA.

¹³¹ Cfr. art. 104 del D. Lgs. n. 152 *cit*. Inespugnabilmente restano escluse le più comuni autorizzazioni agli scarichi previste dall'art. 101 del Codice dell'Ambiente, tuttavia, già ricomprese nell'AIA.

¹³² Cfr. art. 109 del D. Lgs. n. 152 *cit*.

¹³³ Cfr. art. 146 del D. Lgs. n. 42/2004.

¹³⁴ Cfr. art. 21 del D. Lgs. n. 42/2004.

- il nulla osta di fattibilità¹³⁶;
- l'autorizzazione antisismica¹³⁷.

Il nuovo provvedimento, può arrivare ad includere, senza sostituirsi ad esse, tutte le suddette autorizzazioni¹³⁸.

Appaiono, quindi, evidenti le finalità di semplificazione, sottese al nuovo procedimento, anche se produttive di effetti solo a richiesta dell'interessato¹³⁹.

Invero, il modello procedimentale del PUA non è una novità, in quanto esso ricalca, sia pur non con perfetta aderenza, analoghi procedimenti “ambientali” precedentemente adottati con le medesime finalità di semplificazione¹⁴⁰.

Inoltre, la decisione di rilasciare il PUA: “è assunta sulla base del provvedimento di VIA”¹⁴¹, la quale seppur contestuale, resta comunque distinta dalle restanti autorizzazioni, ponendosi nei confronti degli altri titoli abilitativi, come vero e proprio presupposto per il rilascio¹⁴².

¹³⁵ Cfr. R.D. 30.12.1923, n. 3267 e D.P.R. 24.7.1977, n. 616. Al riguardo va rilevata l'imprecisione, quanto meno terminologica, del Legislatore, in quanto tale provvedimento assume la veste di un nulla osta.

¹³⁶ Cfr. art. 17, comma 2, del D. Lgs. n.105/2015 (cd. “*Normativa Seveso*”).

¹³⁷ Cfr. art. 94, D.P.R. n. 380/2001.

¹³⁸ Al riguardo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 198/2018, sottolinea più volte come il provvedimento unico abbia “*natura comprensiva*” e non “*sostitutiva*”: cfr., ad es., i parr. 13.3 e 18.9 del *Cons. in dir.*

¹³⁹ Vedi, A. Scialò, *Ritardo nella nomina della nuova Commissione VIA/VAS e riflessi sulla “perentorietà” dei termini procedurali della VIA in Ambiente & sviluppo* n. 5/2018, pagg. 317 e ss. secondo il quale con il PUA, la valutazione ha assunto: “*Una nuova connotazione procedurale*”, poiché: << *mentre in passato la VIA si configurava in ogni caso come un processo decisionale “contenitore” delle altre procedure valutative/autorizzatorie ambientali relative all’opera da approvare - che culminava sempre e comunque in un provvedimento sostitutivo di ogni altro atto di assenso a tutela dell’ambiente - oggi la pronuncia di VIA può mantenere tale connotazione e costituire (o meglio, essere inclusa in) un “provvedimento unico in materia ambientale” solo su richiesta del proponente. Diversamente, ove il proponente non lo richieda, la Valutazione di impatto ambientale “torna” ad essere una singola procedura autorizzatoria, preliminare ad ogni altro iter abilitativo dell’opera, che si integrerà nel compendio dei titoli che assistono il progetto - non più all’esito di un procedimento unitario/unico - ma costituendo parte integrante della “autorizzazione” e di “ogni altro titolo abilitativo alla realizzazione di progetti sottoposti a VIA, nonché nell’autorizzazione integrata ambientale, ove prevista*>>.

¹⁴⁰ Cfr. l'autorizzazione unica prevista dall'art. 12 del D.Lgs. 387/2003 per gli impianti di produzione energia elettrica da fonti rinnovabili. Vedi, per una dettagliata disamina dei rapporti tra VIA e tale autorizzazione unica, A. Di Giovanni, *la disciplina della valutazione di impatto ambientale in materia di energia in Il diritto dell'Energia*, cap. XXIV, I edizione, di E. Picozza, S. M. Sambri (curr), Padova, 2015.

¹⁴¹ vedi. art. 27, comma 8, del D. Lgs. n. 152/2006. Analoga previsione per i PUA regionali si rinviene all'art. 27 bis, comma 7.

¹⁴² Vedi per una recente analisi dell'istituto, A. Amore, *La “valutazione di impatto ambientale di competenza regionale” e la nuova disciplina del D.Lgs. n. 104 del 2017, tramonta l'autonomia funzionale dei procedimenti di VIA e conferenza dei servizi e sorge il provvedimento unico autorizzatorio regionale* in S. Sparacia e F.A. Cimino (curr.) *Nuovi orientamenti di economia e diritto in tema di tutela ambientale*, Vicenza, 2019.

Il successivo art. 27 *bis* del Codice dell'Ambiente¹⁴³ ha previsto il medesimo procedimento anche per i PUA di competenza regionale¹⁴⁴.

La brevità del presente lavoro non consente di affrontare le plurime criticità relative ai procedimenti regolati dalle norme in commento ma è, comunque, interessante rilevare come i procedimenti in esame, sostanzialmente identici, si differenzino nella fase conclusiva.

Infatti, se la determinazione motivata della conferenza di servizi costituisce, sia a livello nazionale¹⁴⁵ che regionale¹⁴⁶, il provvedimento unico in materia ambientale; tuttavia, per i PUA di competenza statale: *“La decisione di rilasciare i titoli di cui al comma 2 è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali”*¹⁴⁷.

Nel caso dei PUA statali è, quindi, presente un singolare modello codecisorio (ovvero la conferenza di servizi approva e i Ministri, di concerto adottano) che conferma, sia pur solo a livello ministeriale, la presenza di elementi meta-procedimentali e più squisitamente politici nelle scelte effettuate mediante tali provvedimenti.

Trattasi di un'ulteriore conferma della natura peculiare di tale procedimento, il quale, se per un verso risulta ancora ancorato al paradigma procedimentale dall'altro, assume, per quanto sino ad ora evidenziato, tratti di spiccata originalità.

4.2.- La VIA “postuma”

La seconda novità in rilievo, introdotta dal D.Lgs. n. 104/2017, è disciplinata dall'art. 29, comma 3, del D.Lgs. n. 152/ 2006¹⁴⁸, secondo il quale è possibile sottoporre a VIA postuma tutti i progetti: *“realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, in violazione delle disposizioni di cui al presente Titolo III, ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione”*.

¹⁴³ Articolo introdotto dall'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 104 del 2017.

¹⁴⁴ Sulla disciplina del PUAR si erano concentrate le maggiori censure da parte delle Regioni ricorrenti, tutte integralmente rigettate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 198/2018. Vedi, per una approfondita disamina, M. Cecchetti, *op. cit.*

¹⁴⁵ Cfr. art. 27, comma 8, *cit.*

¹⁴⁶ Cfr. art. 27 bis, comma 7, *cit.*

¹⁴⁷ Cfr. art. 27, comma 8 *cit.*

¹⁴⁸ Sostituito dall'art. 18 del D.Lgs. n. 104 *cit.*

In tale ipotesi, l'autorità competente assegna un termine per avviare un nuovo procedimento e può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività a condizione che essa avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale.

Scaduto inutilmente il termine assegnato all'interessato, ovvero nel caso in cui il nuovo provvedimento di VIA abbia contenuto negativo, l'autorità competente dispone la demolizione delle opere realizzate e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità.

In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente¹⁴⁹.

Trattasi di una disposizione dalla portata apparentemente dirompente, poiché sembra porsi in contrasto con l'impostazione stessa della VIA, fondata su un controllo preventivo dell'impatto sull'ambiente¹⁵⁰.

Tuttavia, in concreto, la possibilità di sanatoria è fortemente circoscritta, in quanto la VIA postuma dovrà essere effettuata secondo il principio "ora per allora"¹⁵¹, con conservazione dell'impianto realizzato, in attesa degli esiti positivi della nuova valutazione.

Tale interpretazione è stata di recente suffragata dalla Corte di Giustizia UE¹⁵², la quale, chiamata a pronunciarsi a seguito del rinvio pregiudiziale del TAR Marche¹⁵³,

¹⁴⁹ Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

¹⁵⁰ Invero, in passato, la giurisprudenza aveva ritenuto inammissibile "sanare" *ex post* la valutazione di impatto ambientale, rappresentando questa un presupposto per il rilascio dell'autorizzazione del progetto, con conseguente annullamento dell'autorizzazione in caso di violazione della norma (cfr. Cons. Stato, sez. IV, ordinanza n. 798/2004).

Una prima apertura ad ammettere la VIA postuma era arrivata, però, già nel 2011 dalla Corte costituzionale (sentenza 209/2011), ma solo per modifiche sostanziali di impianti realizzati in un'epoca in cui non esisteva la VIA.

¹⁵¹ Vedi, in tema, S. Perongini, *La formula "ora per allora" nel diritto pubblico. II. Il provvedimento amministrativo "ora per allora"*, Napoli, 1999; S. Perongini, *La formula ora per allora*, Napoli, 2000.

¹⁵² Sent. 28 febbraio 2018, causa C-117/17. Già nel 2017 la Corte di Giustizia UE, sez. I, 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16, aveva ritenuto ammissibile la sanatoria della VIA. Vedi nota a sentenza di C. Pagliaroli in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 5, 2017, pag. 1006.

¹⁵³ Sentenza non definitiva n. 114 del 10.2.2017 con la quale il TAR Marche ha sottoposto alla Corte di Giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali: "*- se il diritto comunitario (ed in specie la direttiva 2011/92/UE, nella versione vigente alla data di adozione dei provvedimenti impugnati) osta in via di principio ad una normativa o ad una prassi amministrativa nazionale che consente di sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA o a VIA progetti relativi ad impianti già realizzati nel momento in cui si svolge la verifica o se, al contrario, esso consente di tenere conto al riguardo di circostanze eccezionali che giustifichino una deroga al principio generale per cui la VIA ha natura di valutazione preventiva;*

- se, più in particolare, tale deroga sia giustificata nel caso in cui una normativa sopravvenuta esoneri da VIA un determinato progetto che avrebbe dovuto essere sottoposto a screening in base ad una decisione del giudice nazionale che ha dichiarato incostituzionale e/o disapplicato una norma prevalente che prevedeva l'esenzione".

ha ritenuto ammissibile la VIA postuma ma ad una duplice condizione e cioè che: <<che le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle; che la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti all'impatto futuro di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione, altresì, l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione >>.

Il Giudice comunitario ha, quindi, fissato il perimetro della sanatoria oggi disciplinata dal comma 3 dell'art. 29 *cit.*

Tuttavia resta ancora nebuloso il concetto di possibile "elusione" del diritto comunitario¹⁵⁴.

E', comunque, possibile affermare, sia pur in mancanza di ulteriori pronunzie, e attesa la genericità della previsione¹⁵⁵ normativa di cui comma 3 *cit.*, che la VIA postuma sia ammissibile esclusivamente a condizione dell'assenza di responsabilità per l'omissione in capo al proponente.

Ad ogni buon conto, ciò che qui rileva è che anche la VIA postuma conferma la natura di processo dell'istituto, essendo evidente la volontà del Legislatore di garantire sempre una valutazione degli impatti ambientali e, quindi, di orientare anche *ex post* il progetto assentito.

5.- Considerazioni conclusive

La VIA è certamente da annoverarsi tra i procedimenti più singolari del nostro ordinamento che, nel tempo, ha subito plurime modifiche che ne hanno esaltato la già innata peculiarità.

Ad oggi, infatti, dell'originario parere preventivo resta ben poco, essendosi tramutato in uno strumento deputato a trovare la sintesi dei diversi interessi, spesso confliggenti, sottesi alla realizzazione dei progetti sottoposti a VIA.

Inoltre, come evidenziato, la funzione regolatoria dell'istituto è stata progressivamente estesa sino a ricomprendere tutta l'esistenza del progetto assentito, inclusa addirittura la sua dismissione.

In quest'ottica, si comprende la vera e propria necessità del Legislatore comunitario di andare oltre la definizione classica di procedimento amministrativo, ritenuta evidentemente non più sufficiente a soddisfare le esigenze sottese alla VIA, e, al contempo, di dotarsi di uno strumento flessibile attraverso il quale effettuare, in concreto, scelte condivise ed ecosostenibili.

¹⁵⁴ Vedi, per una disamina critica, il commento di A. Scialò, *La Corte di Giustizia ribadisce l'ammissibilità (condizionata) della VIA postuma (nota a CGUE 28 febbraio 2018)*, in *Ambiente & sviluppo* n. 8-9/2018.

¹⁵⁵ Alcune regioni hanno autonomamente adottato apposite Linee Guida in tema. Vedi, ad esempio, Delib. G.R. Toscana n. 931 del 22.7.2019 "Linee guida per lo svolgimento dei procedimenti di valutazione di cui all'art. 29 del D.Lgs. 152/06 e art. 43, comma 6, della l.r. 10/2010", pubblicata sul BURT n. 31 del 31.7.2019.

Ecco, dunque, il perché del ricorso a definizioni estranee alla dogmatica classica del diritto pubblico, qual è quella di processo aziendale, ma sicuramente più idonee a garantire il fine ultimo della VIA e cioè la realizzazione di progetti ecocompatibili.

A queste condizioni è anche possibile comprendere la pressoché illimitata discrezionalità tipica dell'istituto in esame, la quale presenta tratti che travalicano l'idea di potere amministrativo in senso classico e avvicinano la decisione finale ad una valutazione avente caratteri anche di natura squisitamente politica.

La VIA, come più volte detto, è oggetto di una vera e propria mutazione, non ancora conclusasi, la quale presenta anche diverse criticità, come ad esempio, il rischio di trasformarsi in un improprio sistema di controllo costante, a cui è inevitabilmente fatta contraltare il rischio di soggezione permanente del privato nei confronti della PA¹⁵⁶.

Tuttavia, la VIA è sicuramente da annoverarsi tra i procedimenti più moderni del panorama europeo che, a condizione di un uso corretto, può considerarsi un efficace strumento di cooperazione, tra pubblico e privato, per favorire uno sviluppo economico che sia davvero sostenibile.

Abstract.- Il presente lavoro tratta della Valutazione d'Impatto Ambientale ed in particolare della trasformazione, su impulso del Legislatore comunitario, che l'istituto ha subito nel corso del tempo, da semplice parere preventivo a vero e proprio processo che costantemente indirizza le scelte di politica ambientale in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Abstract.- This paper deals with the Environmental Impact Assessment (VIA) and in particular with the transformation, on the impetus of the Community Legislator, which the institute has undergone over time, from a simple preventive opinion to a real process that constantly directs environmental policy choices with a view to sustainable development.

¹⁵⁶ Su tale rischio connesso in genere ai provvedimenti ambientali, vedi P. Dell'Anno, *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, Padova, 1989, pagg- 240 e ss.