

CAPITOLO 4

Le procedure ambientali

(di Laura Ciuccoli)

Sommario: §1. Le procedure ambientali. - §2. La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA): 2.1 *Normativa di riferimento*: 2.1.1 *Normativa europea*; 2.1.2 *Normativa nazionale*; 2.2 *Riparto di competenze tra Stato e Regioni*; 2.3 *Funzione e oggetto della valutazione di impatto ambientale*; 2.4 *La verifica di assoggettabilità a VIA (c.d. screening)*; 2.5 *Il procedimento della VIA statale*: 2.5.1 *Fase di avvio del procedimento: presentazione dell'istanza e della documentazione*; 2.5.2 *Verifiche amministrative, procedibilità dell'istanza, pubblicazione della documentazione e partecipazione del pubblico*; 2.5.3 *Fase istruttoria*; 2.5.4 *Fase decisoria*; 2.6 *Monitoraggio e controllo*; 2.7 *Le sanzioni e la VIA postuma*; 2.8 *Analisi di alcuni profili procedurali*; 2.9 *Natura giuridica del provvedimento di VIA*. - §3. La valutazione ambientale strategica (VAS): 3.1 *Normativa di riferimento*; 3.2 *Ambito di applicazione*; 3.3 *Riparto di competenze tra Stato e Regioni - Autorità competente e autorità procedente*; 3.4 *Finalità e struttura della VAS*; 3.5 *La fase di scoping*; 3.6 *La verifica di assoggettabilità a VAS*; 3.7 *Il procedimento di VAS*: 3.7.1 *Fase di avvio del procedimento di VAS STATALE*; 3.7.2 *La partecipazione del pubblico*; 3.7.3 *Fase istruttoria*; 3.7.4 *Fase decisoria*; 3.8 *Monitoraggio*; 3.9 *Rapporti e coordinamento tra VIA e VAS*. - §4. La Valutazione di incidenza ambientale (VINCA): 4.1 *Aree Natura 2000 - Funzione e natura della Valutazione di incidenza ambientale*; 4.2 *Le fasi della VINCA*; 4.3 *Il provvedimento conclusivo - Significatività dell'incidenza*; 4.4 *La VINCA postuma*; 4.5 *Rapporti e coordinamento tra VINCA e VIA e VAS*. - §5. Autorizzazione integrata ambientale (AIA): 5.1 *Normativa di riferimento*; 5.2 *Finalità e ambito di applicazione*; 5.3 *Autorizzazioni ambientali sostituite dall'AIA*; 5.4 *Autorità competente*; 5.5 *Il procedimento per il rilascio dell'AIA*: 5.5.1 *Fase di avvio del procedimento e partecipazione del pubblico*; 5.5.2 *Fase istruttoria - Conferenza di servizi*; 5.5.3 *Fase decisoria - Contenuto del provvedimento di AIA*; 5.5.4 *Durata - Riesame - Rinnovo*; 5.5.5 *Le modifiche*; 5.5.6 *Controlli e ispezioni*; 5.6 *Natura del provvedimento di AIA*; 5.7 *Il sistema sanzionatorio amministrativo e penale*; 5.8 *Rapporti e coordinamento tra AIA e VIA*. - §6. I procedimenti autorizzatori unici: 6.1 *Il provvedimento unico in materia ambientale (PUA)*: 6.1.1 *Il procedimento e il provvedimento finale*; 6.2 *Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR)*: 6.2.1 *Il procedimento di PAUR*; 6.2.2 *Natura del PAUR e rapporti con le autorizzazioni che esso ricomprende*; 6.3 *Il procedimento autorizzatorio unico accelerato per i settori di rilevanza strategica (PAUAR)*. - §7. Autorizzazione unica ambientale (AUA): 7.1 *Normativa di riferimento e ambito di applicazione*; 7.2 *Il procedimento per il rilascio dell'AUA*; 7.3 *Natura del provvedimento di AUA, durata, rinnovo e modifiche*. - §8. La funzione amministrativa in materia di valutazioni ambientali e il perimetro del sindacato giurisdizionale sugli atti e sui provvedimenti: 8.1 *Natura dei poteri esercitati dalla pubblica amministrazione nelle valutazioni ambientali*; 8.2 *L'ampiezza del sindacato del giudice amministrativo sulle decisioni ambientali*; 8.3 *Impugnabilità dei provvedimenti di valutazione ambientale - Profili processuali*. - §9. Considerazioni conclusive.

1. Le procedure ambientali

Le valutazioni e autorizzazioni ambientali sono procedimenti tecnico-amministrativi volti a descrivere, accertare e valutare, con riferimento alla realizzazione di determinate opere, sia pubbliche che private, la compatibilità ambientale di piani, programmi, progetti ed installazioni.

Esse, pur nella loro diversità, hanno in comune alcuni tratti distintivi: il costituire condizione preliminare rispetto al rilascio delle autorizzazioni che consentono la realizzazione dell'opera, la **valutazione integrata** ed **intersectoriale** di tutti i profili ambientali rilevanti, la partecipazione di tutte le autorità pubbliche titolari delle funzioni amministrative coinvolte nonché la partecipazione informata del pubblico.

Il quadro regolatorio è ispirato a principi e criteri comuni, elaborati dapprima in sede euro unitaria e successivamente recepiti nell'ordinamento interno.

L'art. 3ter del D.Lgs. 152/2006, ricalcando quanto disposto dall'art. 191, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹, statuisce espressamente che *“la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai **principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione**, in via prioritaria **alla fonte, dei danni** causati all'ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell'art. 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale”*.

Si tratta di principi cardine dell'intero sistema di tutela ambientale che devono guidare e circoscrivere l'azione dei pubblici poteri e nello stesso tempo costituire canoni e parametri per l'interpretazione della normativa anche ai fini del controllo giurisdizionale della correttezza dei processi decisionali pubblici.

Il principio di **precauzione** impone alle autorità di adottare misure protettive e/o restrittive anche in presenza di un rischio ambientale che non è scientificamente accertato nella sua portata e nei suoi effetti ma rappresenta comunque una minaccia di danni gravi e irreparabili che possono derivare alla salute umana e all'ambiente dall'esercizio di una determinata attività.

L'incertezza scientifica sulla entità o sulla gestione del rischio connota l'ambito di applicazione di tale principio, per cui anche in presenza di un danno potenziale – allo stato delle conoscenze non ancora esattamente precisabile – l'autorità deve attuare misure cautelative e precauzionali, arrivando perfino, se del caso, a negare l'autorizzazione alla realizzazione di un'opera o di un progetto.

Nella *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione* del 2000 si è evidenziato come la rilevanza del suddetto principio si apprezzi soprattutto nella **fase di gestione del rischio**: un aspetto cruciale è, infatti, la determinazione del livello di rischio accettabile, poiché, se da un lato si deve tener conto dell'esigenza

¹ L'art. 191, comma 2, TFUE dispone: “La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»”.

di garantire un elevato livello di tutela ambientale, dall'altro l'indagine non deve risolversi nella ricerca di un livello di rischio zero.

Inoltre, non deve trattarsi di un rischio meramente ipotetico ed astratto. L'azione precauzionale è giustificata solo quando l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi (rischio) sia stata comunque condotta sulla base di dati scientifici seri, oggettivi e disponibili, anche se, allo stato delle conoscenze, idonei solo a fornire indizi e probabilità ma non certezze scientifiche. In altri termini, l'applicazione del principio in esame offre una tutela anticipata rispetto al consolidamento delle acquisizioni scientifiche. Non a caso l'attenzione all'evoluzione delle scienze e delle tecniche – sempre in continuo mutamento – deve rappresentare un punto di riferimento costante nei processi decisionali proprio al fine del mantenimento o della rimodulazione delle misure adottate.

Il principio di **prevenzione** impone che si debba intervenire prima del verificarsi di danni all'ambiente, sia per evitare che questi ultimi, una volta prodottisi, si possano aggravare sia per non dover sostenere il costo economico connesso alla necessità di riparazione e di ripristino delle condizioni originarie. Esso si esplica con riferimento a rischi di pregiudizi all'ambiente oggettivi e comprovati dalle risultanze scientifiche.

La *ratio* che sta alla base di questo principio è che “*prevenire è meglio che curare*”; in un ambito come quello della protezione degli ecosistemi i danni, se non prevenuti, potrebbero, infatti, rivelarsi irreversibili o richiedere interventi complessi per la loro eliminazione.

Anche il principio di **correzione del danno alla fonte** risponde ad una logica preventiva ed anticipatoria. Esso si riferisce in genere alle forme di inquinamento ambientale e richiede che il danno sia corretto il prima possibile (criterio della tempestività) e il più possibile in prossimità della fonte che lo ha prodotto (criterio della prossimità spaziale).

Sull'applicazione di questi principi incombe il rispetto della **proporzionalità**. Le misure adottate e i mezzi scelti dalle autorità deputate alla tutela ambientale devono essere limitati a quanto effettivamente necessario per assicurare la protezione dell'ambiente e non devono essere esorbitanti rispetto all'obiettivo perseguito. In altri termini deve trattarsi di misure proporzionate, oggettive e non discriminatorie, ossia deve essere considerata anche la coerenza delle misure proposte con quelle adottate in situazioni analoghe.

Il richiamo non può non essere esteso anche al **principio di integrazione**, riconosciuto a livello europeo dall'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il quale dispone che “*le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nella attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione europea nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”.

Il principio in esame impone di considerare gli aspetti ambientali in tutte le fasi della pianificazione, dalla progettazione all'attuazione di politiche e azioni pubbliche, coordinando i valori ambientali con gli interessi economici e sociali in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Rappresenta, dunque, la “*direttiva di metodo*” attraverso cui mediare e comporre il conflitto tra le istanze di tutela ambientale e gli altri valori costituzionalmente protetti.

Di esso si rinviene la traccia, in particolare, nei procedimenti di valutazione ambientale c.d. integrati o strategici, come ad esempio i procedimenti unici integrati e la valutazione ambientale strategica, laddove il paradigma dell'ambiente acquisisce rilievo nella definizione delle politiche pubbliche, anche di quelle non strettamente attinenti alla materia ambientale, e nei processi decisionali relativi ad autorizzazioni o altri provvedimenti abilitativi, destinati, anche solo in via mediata, a riverberare i propri effetti sull'ambiente.

Al fine di coniugare crescita economica e tutela dell'ecosistema è stato elaborato anche il principio del **“non arrecare un danno significativo”** all'ambiente (anche noto come principio **DNSH**, cioè “Do No Significant Harm”) che, secondo una parte della dottrina, viene in rilievo anche per le procedure ambientali. Il principio è stato introdotto con il Regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 – c.d. Regolamento Tassonomia. Si parla di tassonomia delle attività economiche sostenibili per indicare una classificazione delle attività sulla base del loro impatto su sei obiettivi ambientali specificatamente descritti nel Regolamento stesso.

Con il successivo Regolamento (UE) 2021/241, che ha istituito il dispositivo di Ripresa e Resilienza, il DNSH ha perso la natura di criterio di valutazione degli investimenti, acquisendo, invece, quella di principio generale e divenendo *condicio sine qua non* per l'accesso ai finanziamenti del RRF (*Recovery and Resilience Facility*). Nel testo normativo si prevede infatti che le uniche misure finanziate e finanziabili nell'attuazione degli investimenti e delle riforme contenute nei singoli PNRR siano quelle che rispettano il principio del “non arrecare un danno significativo”. Nell'ordinamento interno questo principio, tuttavia, non è stato positivizzato e ciò ha reso necessaria l'emanazione di strumenti, quali circolari e guide operative, al fine di orientare le amministrazioni titolari di funzioni amministrative sui singoli settori di intervento del PNRR.

Nella regolamentazione delle attività economiche e, in generale, di tutte le attività antropiche che sono suscettibili di avere un impatto sull'ambiente – e che, per la materia che qui interessa, debbono quindi essere sottoposte a procedure di valutazione – una funzione di guida è senz'altro svolta dal **principio della sostenibilità** che rimanda al paradigma dello **sviluppo sostenibile**, configurato come uno degli obiettivi centrali della politica ambientale europea.

Lo sviluppo sostenibile ha trovato codificazione espressa nell'ordinamento interno nell'art. 3quater del D.Lgs. 152/2006 che lo configura come fine, come parametro e come limite di tutte le attività pubbliche e private². La definizione concreta di

² L'art. 3quater del D.Lgs. 152/2006 dispone che: “1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse

tale concetto – di natura programmatica – è dibattuta, non è univoca soprattutto in merito all’individuazione delle precise conseguenze sul piano applicativo. Il minimo comune denominatore può tuttavia essere individuato nella funzione teleologica che esso svolge: preservare le risorse naturali anche nell’interesse delle generazioni future. In buona sostanza la sostenibilità viene concepita come criterio guida per risolvere l’emblematico conflitto tra la salvaguardia delle risorse naturali e delle capacità rigenerative degli ecosistemi e lo sviluppo socioeconomico, temperando e bilanciando i diversi interessi confliggenti in modo funzionale a che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non vada a compromettere la qualità della vita, il benessere e le possibilità delle generazioni future.

Il principio è rivolto non solo ai privati ma anche alle amministrazioni pubbliche che nell’esercizio dei loro poteri discrezionali dovranno conformarsi, perseguendo l’obiettivo di un uso prudente, equo e razionale delle risorse naturali, nel rispetto della c.d. equità intergenerazionale affinché nell’ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell’ambiente anche futuro.

Altro punto cardine della normativa europea che ha trovato piena attuazione nella disciplina nazionale in materia di procedure ambientali, è rappresentato dal riconoscimento del **diritto all’accesso alla informazione ambientale, alla partecipazione dei cittadini** ai processi decisionali, e **all’accesso alla giustizia**.

Negli ultimi anni la disciplina delle procedure ambientali – come è avvenuto del resto anche per altri settori del diritto amministrativo – è stata investita **da processi di semplificazione**, sia normativa che amministrativa. Tali interventi sono stati dettati nella prospettiva di rendere l’azione della pubblica amministrazione – soprattutto laddove vi è stato sia un aumento delle funzioni pubbliche sia un aumento del numero di apparati amministrativi deputati all’esercizio di tali funzioni – più efficiente, trasparente e veloce, riducendo la burocrazia per cittadini e imprese attraverso la digitalizzazione, la semplificazione normativa e l’introduzione di strumenti procedurali specifici, mirando ad un approccio maggiormente orientato al risultato e al cittadino, come sancito anche dalla legge sul procedimento amministrativo.

In particolare, con l’adozione del PNRR si è posto l’obiettivo di razionalizzare e semplificare i procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, anche nella prospettiva della nuova dialettica tra protezione dell’ambiente e sviluppo economico sostenibile imposta dalla recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione che, come è noto, hanno elevato l’ambiente a principio fondamentale e hanno previsto che l’iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (per un approfondimento si rinvia a Cap. 1, §2).

ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell’ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell’ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l’evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane”.

Una spinta all'attuazione di misure di semplificazione in tutti i settori incisi dal PNRR è stata data dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77 “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, con particolare riguardo alla transizione ecologica, alla transizione digitale e ai contratti pubblici.

Le misure introdotte nell'ambito delle valutazioni e autorizzazioni ambientali si innestano soprattutto a livello del procedimento.

A titolo esemplificativo si possono indicare: l'ampliamento dell'ambito di applicazione dei procedimenti unici; l'istituzione di una Commissione tecnica *ad hoc* presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e di una Soprintendenza speciale per il PNRR e il PNIEC (Piano Nazionale integrato per l'Energia e per il Clima) presso il Ministero della Cultura per assicurare l'obiettivo di una più tempestiva attuazione degli interventi previsti dai suddetti piani; l'abbreviazione dei termini procedurali; la previsione di poteri sostitutivi in caso di inerzia dell'autorità competente; il trasferimento della competenza ad adottare il provvedimento finale dal vertice politico a quello burocratico come previsto nella VIA statale. Una misura di semplificazione e nello stesso tempo di concentrazione procedimentale è, inoltre, rappresentata dal ricorso al modulo della **conferenza di servizi** che consente di acquisire in un'unica sede gli atti di assenso di una pluralità di soggetti.

Infine, si evidenzia come i poteri esercitati nell'ambito delle procedure ambientali non si limitino ad assentire le attività oggetto di valutazione attraverso il controllo statico sull'osservanza della disciplina, ma intervengano nella vicenda ambientale in maniera dinamica, introducendo alcuni “comandi”, *sub specie* di prescrizioni e condizioni, alle quali il soggetto che intende realizzare il progetto, il piano o l'installazione industriale dovrà attenersi e la cui osservanza dovrà essere verificata nella fase di monitoraggio *in itinere* dell'attività. Pur se in misura diversa e con modalità differenziate, infatti, le procedure in esame sono caratterizzate anche dall'espressione di poteri conformativi dell'esercizio delle attività assentite. Il che le configura come “autorizzazioni aperte” destinate ad esplicare i loro effetti oltre il momento dell'adozione del provvedimento finale.

2. La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)

2.1 Normativa di riferimento

2.1.1 Normativa europea

La valutazione di impatto ambientale (VIA) si sostanzia in un procedimento tecnico-amministrativo finalizzato a descrivere, accertare e valutare in via preventiva gli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di opere e impianti, sia pubblici che privati, suscettibili di rilevante impatto. Rappresenta l'istituto in cui al più alto grado si sostanzia il **principio dell'azione preventiva**, in quanto la valutazione è diretta a eliminare o comunque a ridurre eventuali impatti negativi che potrebbero derivare dalla realizzazione di un'opera prima ancora che questi si siano verificati.

La VIA è stata introdotta nell'ordinamento comunitario, con lo scopo di uniformare le singole discipline nazionali alquanto disomogenee e frammentate, dalla **Direttiva 85/337/CEE** concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. È stata approvata dal Consiglio il 27 giugno 1985, modificata nel 1997 con la **Direttiva 97/11/CEE** e successivamente codificata nella **Direttiva 2011/92/EU** del Parlamento e del Consiglio europeo del 13 dicembre 2011. Quest'ultima è stata a sua volta modificata dalla **Direttiva 2014/52/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014.

La Direttiva del 1985 contiene i principi ancora oggi attuali in materia di VIA. All'art. 2, §1, si legge: *“Gli stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede **un impatto ambientale importante**, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto”*. Con la modifica del 1997 si è sostituito l'aggettivo “importante” con l'aggettivo “notevole” per qualificare l'impatto sull'ambiente.

L'obiettivo è quello di garantire che vengano assoggettati a valutazione ambientale i progetti che presentano un elevato rischio ambientale, sanitario, naturalistico e sociale.

Ai fini dell'applicazione della procedura di VIA da parte degli Stati membri, vengono distinte due categorie di progetti:

- i progetti da **assoggettare obbligatoriamente a VIA**, elencati nell'**Allegato I** della Direttiva;
- i progetti in relazione ai quali gli Stati membri possono decidere **se assoggettare o meno a verifica o a valutazione di impatto ambientale**, sulla base di un'analisi caso per caso oppure sulla base di soglie e criteri preventivamente fissati (**Allegato II**).

Con le modifiche apportate al testo originario è stata introdotta la possibilità per gli Stati membri di fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario sottoporre un progetto a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA e in quali casi i progetti elencati nell'Allegato II devono essere assoggettati a VIA. Si è trattato di una delle novità più importanti perché ha consentito di prevedere la fase di *screening* finalizzata a verificare se un determinato progetto richiede o meno la sottoposizione a VIA. Essa trova applicazione solo per le opere di cui all'Allegato II per le quali la procedura di valutazione non è obbligatoria ma è subordinata ad una verifica in concreto dei potenziali impatti che potrebbero prodursi.

La previsione della partecipazione del pubblico nell'ambito del procedimento di VIA è avvenuta con l'approvazione della Direttiva 2003/35/CEE, volta ad armonizzare la normativa alla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 in materia di accesso all'informazione ambientale, di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale.

Sulla diretta applicabilità delle Direttive europee nell'ordinamento interno, in quanto atti immediatamente esecutivi dopo la scadenza del termine per il loro recepimento, la giurisprudenza europea si è espressa in varie occasioni.

La Corte di Giustizia Europea ha più volte ribadito come le procedure iniziate successivamente alla data di scadenza del termine per il recepimento della Direttiva, non possano essere esentate dagli obblighi di VIA né possa essere surrettiziamente utilizzata la normativa nazionale, anche quella transitoria, per giustificare l'inservanza della normativa sovranazionale (*Corte di Giustizia UE, 24 ottobre 1996, causa C-72/1995; Corte di Giustizia UE, 19 agosto 1994, causa C-396/1992*).

È stato affermato altresì che “*uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie*” (*Corte di Giustizia UE, 10 giugno 2004, causa C-87/02, Corte di Giustizia UE, 7 dicembre 2000, causa C374/98*).

Il giudice nazionale, ma prima ancora la pubblica amministrazione, sono tenuti, dunque, a disapplicare le disposizioni interne in contrasto con la normativa europea.

2.1.2 Normativa nazionale

Il testo normativo di riferimento è rappresentato dal **D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”** (detto anche Testo Unico Ambiente o Codice dell'Ambiente), adottato sulla base della Legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 “*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*”. Ulteriori disposizioni correttive e integrative nonché ulteriori modifiche al testo fondamentale sono state introdotte con il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e con il D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128.

Qualche anno dopo, con la L. 9 luglio 2015, n. 114 “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014*”, si è demandato al Governo il compito di attuare il recepimento della Direttiva 2014/52/UE.

La legge di delegazione prevedeva i seguenti **criteri e principi direttivi**:

- 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.

La delega fu attuata con il **D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104** che ha dato attuazione alla direttiva 2014/52/UE e ha sostituito molte delle norme del D.Lgs. 152/2006.

Il recepimento della Direttiva europea 2014/52/UE, tuttavia, non fu considerato corretto e venne iniziata, da parte della Commissione europea, una **procedura di infrazione** verso l'Italia³ in cui si contestarono, in particolare, le modalità di consultazione del pubblico, le norme sulle consultazioni transfrontaliere, la comunicazione di informazioni pratiche sull'accesso alla giustizia e i sistemi messi in atto per evitare i conflitti di interesse.

Per far fronte al contenzioso insorto venne emanato il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*” convertito con L. 11 settembre 2020, n. 120, con il quale si introdussero una serie di modifiche alla normativa sulla VIA finalizzate ad allineare la disciplina nazionale con quella comunitaria.

Le disposizioni in materia di VIA sono state inoltre negli ultimi tempi oggetto di successive riformulazioni mediante numerosi interventi legislativi, attuati soprattutto con lo strumento della decretazione d'urgenza: un affastellamento di norme, spesso di abrogazione/ riformulazione/integrazione di norme e disposizioni (alcune delle quali appena entrate in vigore) che ha determinato una frammentazione e parcellizzazione della normativa di riferimento, dando luogo a problemi di regime transitorio, di coordinamento sistematico nonché problemi di concreta applicabilità di alcune regole, rendendo difficile il ruolo dell'operatore giuridico e dell'interprete nella fase applicativa della normativa⁴.

Il quadro normativo nazionale risulta, pertanto, articolato e complesso e richiede un'attenta ricostruzione degli istituti previsti sia in termini dogmatici che sistematici.

2.2 Riparto di competenze tra Stato e Regioni

La competenza in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA è collocata su due diversi livelli di governo, lo **Stato** e le **Regioni**, allo scopo di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni di valutazioni.

La potestà legislativa regionale in materia di VIA è relegata **entro il perimetro della disciplina dell'organizzazione del procedimento e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative**. Nel previgente sistema le Regioni avevano invece maggiori spazi di autonomia, potendo assoggettare a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA progetti non contemplati nell'ambito di tali procedure dalle disposizioni statali.

Lo spazio di manovra riconosciuto alle Regioni e alle Province Autonome consente esclusivamente l'eventuale conferimento delle funzioni amministrative ad altri enti *sub* regionali (in genere Province): lo stabilisce il comma 8 dell'art. 7bis T.U. Ambiente.

³ La Commissione europea, con lettera di costituzione in mora n. 2019/2308, ha affermato la “*non conformità della legislazione italiana con la direttiva 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*”, invitando l'Italia al corretto adeguamento della propria normativa interna in materia.

⁴ Le principali innovazioni normative che hanno inciso in maniera significativa sulle procedure di valutazione e delle quali vedremo nel prosieguo gli impatti normativi sono D.L. 31 maggio 2021, n. 77 conv. dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, D.L. 1° marzo 2022, n. 17 conv. dalla L. 27 aprile 2022, n. 34; D.L. 17 maggio 2022, n. 50 conv. dalla L. 15 luglio 2022, n. 91; D.L. 18 novembre 2022, n. 176, conv. dalla L. 13 gennaio 2023, n. 6; D.L. 2 marzo 2024, n. 19, conv. dalla L. 29 aprile 2024, n. 56; D.L. 17 ottobre 2024, n. 153, conv. dalla L. 13 dicembre 2024, n. 191 ed infine il D.Lgs. 25 novembre 2024, n. 190.

Inoltre le Regioni e le Province autonome possono stabilire regole particolari ed ulteriori ma unicamente rispetto a taluni aspetti espressamente indicati dalla legge: per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'art. 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

I termini procedurali massimi di cui agli artt. 19 e 27bis non sono in alcun modo derogabili dagli enti locali, fatta salva una lettura che lascia aperta la facoltà per le Regioni di fissare termini inferiori visto che la norma si riferisce solo a termini massimi e la *ratio* sottesa è comunque quella acceleratoria compatibile con un'eventuale abbreviazione dei termini.

Sulla **sfera di attribuzioni delle Regioni** è stata spesso chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale.

In un caso specifico (*Corte cost. 19 giugno 2019, n. 147*) riguardante alcune disposizioni della legge regionale Valle d'Aosta, era stato rilevato come la normativa regionale avesse invaso sfere di competenza statale prevedendo in particolare:

- l'assoggettamento a VIA regionale di procedimenti di competenza statale ai sensi degli Allegati II e IIbis alla Parte II del D.Lgs. 152/2006, ampliando dunque il novero di quelli di competenza regionale indicati dagli Allegati III e IV e l'individuazione di soglie diverse e inferiori rispetto a quelle stabilite dalla legislazione statale;
- l'assoggettamento a VIA regionale di progetti ricadenti nell'Allegato IV quindi sottoposti a *screening* regionale e non a VIA regionale;
- l'assoggettamento a *screening* regionale di progetti che la disciplina legale comprende negli Allegati II (VIA statale) e IIbis (*screening* statale) e l'individuazione per lo *screening* regionale di soglie diverse e inferiori rispetto a quelle stabilite dalla legislazione statale (Allegato IV).

Le disposizioni oggetto di impugnativa sono state dichiarate incostituzionali per **contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s)** che contempla la **potestà legislativa esclusiva** dello Stato in materia di **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**.

La Corte costituzionale osservava come l'obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale – peraltro oggi rafforzato dalla previsione costituzionale di cui all'art. 9 – non può che concretizzarsi attraverso una uniformità di trattamento normativo nella allocazione delle procedure tra Stato e Regioni. Polverizzare le competenze, come avveniva nel regime previgente alla riforma del D.Lgs. 104/2017, oltre a determinare una sovrapposizione e duplicazione di interventi, produceva fenomeni di delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche con minor livello di regolazione ambientale, di fatto vanificando l'obiettivo insito nella VIA.

L'allocazione delle procedure ad uno o ad un altro livello di governo è prerogativa della potestà legislativa statale, unica in grado di far emergere ed individuare i valori ambientali rilevanti e di integrare e sintetizzare gli interessi coinvolti, al fine di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambiente in una logica di omogeneità, razionalizzazione e standardizzazione.

Le norme statali non possono cedere il passo a quelle regionali neanche in materie di legislazione concorrente, quando ad esempio si verte nell'ambito dell'art. 117, comma 3, *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, in quanto esse garantiscono l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

Con riguardo alle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (c.d. FER), si è ribadito che la normativa regionale non può condizionare o limitare le valutazioni degli interessi che vengono in rilievo e che sono coinvolti nei processi decisionali relativi all'installazione di tali tipologie di opere. Così è stata dichiarata incostituzionale la normativa della Regione Abruzzo che aveva sospeso il termine per il rilascio delle autorizzazioni di impianti FER relativamente ad alcune zone agricole (*Corte cost. 25 marzo 2022, n. 77*), pur vertendosi in materia rientrante nella legislazione concorrente e non esclusiva dello Stato. Ed ancora si segnala *Corte cost. 30 luglio 2021, n. 177*, che ha censurato una disposizione regionale per avere introdotto un limite di potenza per impianti fotovoltaici in contrasto con la disciplina statale.

A livello statale l'autorità competente è il **Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica**⁵ che si avvale, come organismo tecnico di supporto, della **Commissione VIA-VAS** (art. 8, comma 1, D.Lgs. 152/2006), nonché della collaborazione istruttoria del **Ministero della Cultura** (MiC).

A livello regionale **gli organi competenti** in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale **sono individuati dalle leggi regionali e delle Province Autonome**.

Il riparto di funzioni tra Stato e Regioni è disciplinato dall'art. 7bis del D.Lgs. 152/2006.

Sono assoggettati a **VIA statale i progetti indicati nell'Allegato II**, e sono oggetto di **verifica di assoggettabilità a VIA statale** (c.d. screening) **i progetti di cui all'Allegato Ibis**.

Rientrano invece nella **competenza delle Regioni i progetti di cui all'Allegato III** e i **procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA** (c.d. screening) delle opere elencate **nell'Allegato IV**.

Gli Allegati richiamati sono riferiti alla Parte II del D.Lgs. 152/2006.

La **competenza statale** è stata di recente **ampliata** ad opera del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*. In seguito alla novella sono state ricomprese nell'ambito della VIA statale *“le opere, gli impianti e le infrastrutture necessarie alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese, in particolare i progetti inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), e di quelli comunque connessi alla gestione della risorsa idrica ricompresi nell'Allegato IP”*.

⁵ La corrente denominazione di “Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica” (MASE) è stata introdotta con D.L. 11 novembre 2022, n. 173, in vigore dal 12 novembre 2022. La precedente denominazione era Ministero della Transizione Ecologica (MiTE).