



9 GENNAIO 2019

La riforma dei procedimenti di
valutazione d'impatto ambientale tra
d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte
costituzionale n. 198 del 2018

di Marcello Cecchetti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Sassari



La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*

di Marcello Cecchetti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Sassari

Sommario: 1. Il contesto, gli obiettivi e l'approccio regolatorio della riforma. – 2. Le novità dei contenuti normativi del d.lgs. n. 104 del 2017 alla luce delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti. – 3. I rapporti tra Stato e Regioni e la sentenza n. 198/2018 della Corte costituzionale. – 4. I rapporti tra soggetto proponente e Amministrazione procedente. – 5. I rapporti tra Amministrazione procedente e altre Amministrazioni. – 6. I rapporti tra Amministrazioni e pubblico interessato. – 7. I rapporti tra livello decisionale politico, strutture amministrativo-burocratiche e organismi di supporto a carattere tecnico-scientifico.

1. Il contesto, gli obiettivi e l'approccio regolatorio della riforma

Con l'emanazione del d.lgs. n. 104 del 2017 il Governo ha profondamente riformato la disciplina dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e dei connessi procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA, novellando la Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006. Si tratta di un intervento legislativo che ha trovato senza dubbio la sua "occasione" nella necessità di dare attuazione all'ultima direttiva europea in materia, la n. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (modificativa della direttiva n. 2011/92/UE), ma che, altrettanto innegabilmente, traendo fondamento dalla delega legislativa contenuta negli articoli 1 e 14 della legge n. 114 del 2015 (*Legge di delegazione europea 2014*), ha inteso affrontare in termini sistematici l'intera disciplina dei procedimenti di VIA, procedendo a una sua revisione complessiva anziché limitarsi al "consueto" mero e formale adeguamento dell'ordinamento interno alla nuova normativa europea.

La materia, come è noto, presenta tratti caratteristici assolutamente peculiari e assume rilevanza davvero strategica per il perseguimento di un corretto equilibrio tra tutela dell'ambiente, da un lato, e attività economiche, sviluppo e innovazione, dall'altro. Quanto alla "peculiarità" dei procedimenti di VIA, è

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione dal titolo *Ragioni, obiettivi e principali novità della riforma dei procedimenti di VIA*, svolta al Convegno nazionale annuale dell'Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente *Il bilanciamento degli interessi nella nuova disciplina di V.I.A. di cui al D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 104* (Campobasso, 13 aprile 2018), destinata al volume R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

sufficiente fare riferimento alla nuova nozione di “valutazione d’impatto ambientale” che ci consegna l’art. 1, par. 2, lett. g), della direttiva n. 2011/92/UE, laddove tale istituto è definito come «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».

Come risulta evidente, la VIA consiste dunque in una sequenza procedimentale di atti, che prende avvio da un’attività del soggetto che propone un determinato progetto (l’elaborazione di un rapporto di valutazione dell’impatto ambientale, conosciuto in Italia come “studio di impatto ambientale”) e che, attraverso una fase istruttoria – comprensiva di consultazioni pubbliche e volta a far emergere tutti i diversi interessi sottesi alla realizzazione dell’opera o dell’intervento – e una fase decisoria in cui l’autorità amministrativa competente esamina tutta la documentazione e tutte le informazioni pervenute, deve pervenire a una «conclusione motivata» in merito «agli effetti significativi del progetto sull’ambiente», la quale, a sua volta, non costituisce ancora l’esito definitivo della sequenza perché – anche a prescindere dalla fase delle verifiche di ottemperanza delle condizioni o prescrizioni (solo potenzialmente, ma pressoché sempre) contenute nella medesima “conclusione motivata” – le sue risultanze dovranno comunque essere “integrate” in tutte le decisioni concernenti in senso lato l’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio dell’opera. La VIA, dunque, comprende un insieme di attività assai variegate e complesse che investe l’opera o l’intervento che ne è oggetto “dalla culla alla tomba”, ovvero dalla sua prima progettazione alla sua realizzazione ed esercizio, spingendosi finanche alla sua dismissione¹.

¹ Da altro punto di vista, si rivela di grande interesse per apprezzare le peculiarità dei procedimenti di VIA anche la sintesi che la Corte costituzionale fornisce dell’istituto in esame nella sentenza n. 198 del 2018: «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» (così si legge al par. 5.2 del Cons. in dir.).

Quanto al carattere “strategico” della disciplina dei procedimenti di VIA in relazione al corretto rapporto tra tutela ambientale e sviluppo economico-sociale, anche in questo caso è sufficiente la considerazione del dato concernente il solo valore economico complessivo (stimato ai fini del versamento della tariffa da parte del proponente all’atto della presentazione dell’istanza) dei progetti sottoposti a VIA pendenti alla data di esercizio della delega legislativa da parte del Governo: circa 21 miliardi di Euro, per i progetti sottoposti a VIA statale e circa 10 miliardi di Euro, per i progetti sottoposti a VIA regionale.

Per comprendere compiutamente il contesto entro il quale si è trovato ad operare il legislatore della riforma, occorre aggiungere almeno un altro elemento decisivo, che chiunque abbia conoscenza giuridica o pratica dei procedimenti di VIA ben difficilmente potrebbe negare. Questi procedimenti, nella disciplina previgente al decreto n. 104 del 2017 (frutto di una stratificazione quasi trentennale di interventi normativi), erano strutturalmente caratterizzati da una serie innumerevole di criticità a tal punto da risultare quasi un “modello” di disfunzionalità amministrativa: l’assoluta incertezza e quasi la casualità dei tempi della decisione (comunque, di fatto, di gran lunga disallineati rispetto a quelli astrattamente previsti dalla legge²), l’irrazionalità e, spesso, la confusione del quadro delle competenze degli enti e degli organi pubblici a vario titolo coinvolti, la mancanza di garanzie *solide* circa la qualità tecnico-scientifica delle valutazioni, l’incerto rapporto tra livelli di decisione politica, ruolo degli apparati amministrativi e apporti tecnico-scientifici costituivano un vero e proprio “sistema di strutturale deterrenza” all’avvio dei procedimenti e rendevano ragione concreta di una sorta di “filosofia di fondo”, assai cara al c.d. “vetero-ambientalismo”, che contraddice radicalmente il principio dello sviluppo sostenibile e i suoi corollari e che si sintetizza efficacemente nella nota massima secondo la quale «*la migliore opera per l’ambiente è quella che non si fa*».

In un simile contesto di riferimento, considerata altresì l’esigenza di dare attuazione alla direttiva europea in termini sostanziali e non meramente formali o di facciata, il Governo nazionale non poteva fare a meno di porsi, come principale obiettivo della riforma, quello di rendere finalmente “funzionali” le procedure di VIA, assicurando *in primis* la razionalità della distribuzione delle competenze, la chiarezza e la semplicità dei procedimenti, la certezza dei tempi e, non ultima, ovviamente, la qualità tecnico-scientifica delle valutazioni e delle decisioni³.

² A pag. 2 della *Relazione illustrativa* che ha accompagnato il testo dello schema di decreto approvato dal Governo si legge che «*Allo stato attuale, da un’analisi della durata media delle procedure di competenza statale, si riscontrano tempi medi per la conclusione dei procedimenti di VIA di circa 3 anni, mentre per la verifica di assoggettabilità a VIA sono necessari circa 11,4 mesi. Nonostante la normativa vigente preveda termini più ridotti (da un minimo di 150 a un massimo di 390 giorni), le attuali tempistiche minime per lo svolgimento di una valutazione di impatto ambientale sono di circa 300 giorni fino ad un massimo di 6 anni; per la verifica di assoggettabilità a VIA, invece, si va da un minimo di 2 mesi fino ad un massimo di 2,6 anni*».

³ In questo senso, del resto, si ponevano con chiarezza alcuni dei principi e criteri direttivi specifici della delega legislativa fissati dall’art. 14 della legge n. 114 del 2015, quali la «*semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle*



La lettura complessiva del decreto n. 104 del 2017 offre una indicazione particolarmente interessante circa l'approccio regolatorio che ha guidato la penna del legislatore delegato nel perseguimento dei suoi obiettivi. L'insieme delle novità che caratterizzano la riforma – e che saranno illustrate nelle pagine che seguono – sembra, infatti, riconducibile a un denominatore comune, che ne costituisce una sorta di “filo rosso” e che verosimilmente rappresenta la “bussola” che ha orientato l'ideazione di tutti gli apporti innovativi del decreto: il tentativo di favorire e incentivare la realizzazione di “catene” di comportamenti virtuosi da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati, che intervengono nei procedimenti di VIA, sul presupposto che questi ultimi possano davvero risultare “funzionali” ed efficaci per la soddisfazione delle esigenze tanto dell'ambiente quanto dello sviluppo solo se ciascuno dei soggetti coinvolti, nelle reciproche interrelazioni, oltre ad essere posto in condizioni ottimali per l'esercizio delle attività e dei compiti di sua propria spettanza, si trovi a essere agevolato dall'agire virtuoso dell'altro. Il tutto mediante un sistema che cerca di creare un equilibrio tra incentivi verso comportamenti corretti e responsabili e disincentivi verso comportamenti scorretti e irresponsabili, attraverso strumenti che intendono favorire, da un lato, la qualità progettuale e le “prestazioni” richieste al soggetto proponente, dall'altro (e reciprocamente), la produttività amministrativa e le “prestazioni” spettanti agli organi pubblici. È in questa logica che debbono essere letti, ad esempio, oltre al rafforzamento degli apparati e delle strutture tecniche dedicate ai procedimenti di VIA statale, il potenziamento degli istituti volti a favorire l'interazione collaborativa tra soggetto proponente e amministrazione prima dell'avvio del procedimento, oppure la riduzione – ma con maggiori garanzie di qualità – degli oneri documentali posti a carico del proponente, così come l'espressa affermazione della “perentorietà” di tutti i termini, ancorché con effetti non invalidanti per l'adozione dell'atto finale, nonché la rigida scansione per fasi dei procedimenti e le nuove facoltà per il proponente dei progetti sottoposti a VIA statale di scegliere il tipo di atto abilitativo (e il relativo procedimento) che risulti maggiormente adeguato alle proprie esigenze.

2. Le novità dei contenuti normativi del d.lgs. n. 104 del 2017 alla luce delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti

Proprio muovendo dalla specificità dell'approccio regolatorio appena descritto, può rivelarsi particolarmente utile analizzare i contenuti normativi della riforma ricostruendoli alla luce delle relazioni intersoggettive e interorganiche che si instaurano tra i diversi destinatari della disciplina, a vario titolo

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», ovvero il «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».

coinvolti nei procedimenti di VIA. Nei paragrafi che seguono, pertanto, le principali novità del decreto n. 104 saranno illustrate sotto cinque peculiari punti di vista relazionali: 1) i rapporti tra lo Stato e le Regioni; 2) i rapporti tra soggetto proponente e Amministrazione procedente; 3) i rapporti tra Amministrazione procedente e altre Amministrazioni; 4) i rapporti tra Amministrazioni e pubblico interessato; 5) i rapporti tra livello decisionale politico, strutture amministrativo-burocratiche e organismi di supporto a carattere tecnico-scientifico.

3. I rapporti tra lo Stato e le Regioni e la sentenza n. 198/2018 della Corte costituzionale

Come è noto, la disciplina dei procedimenti di VIA è sempre stata strutturata sulla ripartizione tra lo Stato e le Regioni delle competenze amministrative e, conseguentemente, anche delle relative competenze normative.

Nella normativa previgente alla riforma del 2017, lo Stato (e, in particolare, 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", elencandoli nel suo Allegato I; le Regioni, per parte loro, 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 – in larga misura e fatte salve alcune varianti che scaturivano dalla individuazione di soglie dimensionali che individuavano puntualmente, nell'ambito della medesima tipologia di progetti, il confine tra competenza regionale e competenza statale – 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.

Quanto alla distribuzione delle competenze normative, l'art. 7 del d.lgs. n. 152 del 2006, nel solco di una tradizione assolutamente consolidata e che faceva leva sulla giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, aveva riconosciuto alle Regioni una potestà legislativa costituzionalmente fondata e di tipo sostanzialmente concorrente in materia di tutela dell'ambiente, stabiliva in via generale che le Regioni «*disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze [amministrative] proprie e quelle degli altri enti locali*», significativamente precisando che tale competenza normativa doveva essere esercitata «*nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal presente Titolo*».

La riforma del 2017 modifica radicalmente l'assetto previgente, provvedendo a una riconsiderazione complessiva del quadro delle competenze statali e regionali e operandone una razionalizzazione in termini drasticamente riduttivi di queste ultime: non è un caso che ben otto Regioni ed entrambe le Province autonome di Trento e di Bolzano abbiano tempestivamente proposto ricorso alla Corte costituzionale,

lamentando – sotto molteplici profili – la illegittimità costituzionale di una simile operazione sia in ragione dell’asserita violazione dei limiti che la delega legislativa aveva imposto al Governo, sia in ragione della lamentata lesione e/o invasione delle competenze loro attribuite dalla Costituzione o dagli statuti speciali. Il legislatore delegato ha operato, innanzitutto, sul versante delle competenze amministrative, ponendosi chiaramente nell’ottica di una rivalutazione complessiva dell’allocazione delle funzioni tra i due livelli territoriali di governo (statale e regionale) orientata dai principi costituzionali contenuti nell’art. 118, primo comma, Cost., ossia dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In questa ottica – e nell’esercizio di una delega legislativa ritenuta pacificamente riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, come da consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale successiva al 2007 – il Governo ha provveduto a una sistematica modifica degli Allegati da II e IV della parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 (ai quali è stato aggiunto anche il nuovo Allegato II-bis, contenente l’elenco dei progetti da sottoporre a procedura di verifica di assoggettabilità in sede statale), con l’obiettivo strategico di conseguire una significativa razionalizzazione del riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni, con attrazione al livello statale delle procedure di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA per i progetti relativi alle infrastrutture e agli impianti energetici, tenendo conto delle esigenze di uniformità ed efficienza delle procedure e sulla base del criterio della dimensione “sovra-regionale” degli impatti da valutare (che rende, in questi casi, ontologicamente inadeguato alla valutazione il livello regionale), fatte salve – in base al medesimo criterio – limitate e puntuali eccezioni concernenti i progetti dai quali possano scaturire impatti di portata esclusivamente endo-regionale.

Anche in relazione alla distribuzione delle competenze normative, le novità del decreto n. 104 non sono di scarso rilievo. La *ratio* delle modifiche introdotte poggia essenzialmente su due presupposti distinti: *a)* l’esigenza di rendere uniforme e omogenea su tutto il territorio nazionale l’applicazione delle nuove regole previste per i procedimenti di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA, al fine di recepire fedelmente la disciplina della nuova direttiva europea, la quale dispone di prevedere regole dettagliate sul procedimento, nonché di evitare quella situazione di frammentazione e contraddittorietà del quadro regolamentare (dovuta alle diversificate discipline regionali) che caratterizzava il quadro normativo previgente⁴; *b)* il già richiamato approdo consolidato della giurisprudenza costituzionale, che riconduce l’istituto della VIA nella sua interezza e organicità alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e che, almeno a partire

⁴ Anche a tale proposito, nella *Relazione illustrativa* di accompagnamento allo schema di decreto, a pag. 2, si legge che «è apparso evidente che l’attuale frammentazione delle competenze normative, regolamentari e amministrative tra Stato e Regioni, ha senz’altro contribuito a generare profili di criticità nella gestione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, recando difficoltà evidenti per amministrazioni ed imprese, in ragione di una duplicazione di ruoli che spesso comporta un notevole rallentamento, se non in taluni casi una vera e propria paralisi, dell’iter valutativo dei progetti».

dalla “svolta” interpretativa inaugurata con la sentenza n. 378 del 2007, qualifica la potestà legislativa dello Stato nella suddetta materia come competenza esclusiva in senso proprio, ammettendo una competenza delle Regioni nella medesima materia solo se ed in quanto sia espressamente contemplata da (e, dunque, fondata su) specifiche e puntuali previsioni contenute nella legislazione statale⁵.

Sulla base di questi presupposti, il decreto n. 104 ha introdotto il nuovo art. 7-*bis* nell’ambito del d.lgs. n. 152 del 2006, disponendo in via generale, al comma 7, che *«qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilità a VLA o a VLA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano che le procedure siano svolte in conformità agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del presente decreto. Il procedimento di VLA di competenza regionale si svolge con le modalità di cui all’articolo 27-bis»*, e avendo cura di precisare, al comma 8, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano disciplinare, con proprie leggi o regolamenti, esclusivamente *«l’organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VLA, nonché l’eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali»*. Che si tratti evidentemente non più di una legislazione concorrente (secondo un modello analogo a quello disegnato dall’art. 117, terzo comma, Cost.), bensì di una potestà legislativa meramente “delegata” – o, meglio, come era previsto dall’art. 117, ult. comma, Cost., nel testo in vigore prima della legge cost. n. 3 del 2001, di una potestà legislativa a carattere sostanzialmente “attuativo-integrativo” – è suffragato dalla esplicita previsione che la potestà normativa in questione *«è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per la 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’articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie»*. Dunque, una potestà legislativa, quella regionale (così come disegnata dal legislatore della riforma), rigorosamente vincolata alla conformità con la normativa europea e con quella nazionale (e non più soltanto con i principi fondamentali di quest’ultima) e abilitata solo ad alcune, limitate, possibilità di deroga; con l’ulteriore vincolo, in quest’ultimo caso e sempre in base all’esplicito disposto dell’art. 7-*bis*, comma 8, della tassativa inderogabilità dei termini procedurali massimi stabiliti dal legislatore statale.

Con la sentenza n. 198/2018 la Corte costituzionale ha definito i giudizi introdotti con i dieci ricorsi delle Regioni e delle due Province autonome dichiarando la infondatezza di tutte le questioni sollevate, fatta eccezione per due limitati profili concernenti la disciplina transitoria contenuta nei commi 1 e 4 dell’art. 23 del d.lgs. n. 104 del 2017, che hanno condotto a due dichiarazioni di illegittimità costituzionale di tipo

⁵ Sul punto si consenta il rinvio a quanto argomentato in M. CECCHETTI, *La materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in questa rivista, n. 7/2009.

“additivo”, di importanza del tutto marginale, finalizzate a salvaguardare le speciali prerogative delle Province autonome di Trento e di Bolzano in ordine alle modalità e ai tempi di adeguamento dei propri ordinamenti alla nuova disciplina stabilita dal legislatore nazionale.

Non è certo questa la sede per una compiuta e analitica disamina della sentenza, che si presenta – come era facile immaginare – assai articolata e ricchissima di spunti e argomentazioni anche al di là di quanto strettamente riferibile al tema della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA. Ciò nondimeno, meritano di essere evidenziati almeno alcuni dei principali capisaldi del ragionamento sviluppato dalla Corte che le hanno consentito di dichiarare infondate le censure di illegittimità costituzionale sollevate dalle ricorrenti, confermando la correttezza dell’operato – e, in larghissima misura, anche dell’impostazione – del legislatore nazionale.

a) In primo luogo, quale vero e proprio “architrave” della motivazione fornita dal Giudice delle leggi, si colloca evidentemente la conferma dell’inquadramento della disciplina dei procedimenti di VIA nell’ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” di cui all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.⁶, ancorché con la precisazione secondo la quale quest’ultima «non è configurabile “come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. L’ambiente è un valore “costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia ‘trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [però] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale” (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016). In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell’ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente” (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo»⁷.

b) Direttamente connesso con il primo è il secondo “architrave” della sentenza, volto a sostenere i rapporti tra la legislazione nazionale nella materia indicata e le attribuzioni costituzionali spettanti agli enti

⁶ L’argomento è, per l’appunto, meramente confermativo di un approdo giurisprudenziale assolutamente consolidato: «Questa Corte ha in più occasioni affermato che “[l]’obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della ‘tutela ambientale’” altresì precisando che esso rappresenta “nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull’intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale” (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009)» (così si legge al par. 6. del Cons. in dir.).

⁷ Così il par. 6.1. del Cons. in dir.

ad autonomia differenziata: ad avviso della Corte, la disciplina statale oggetto di censura deve considerarsi senz'altro riconducibile a due categorie di limiti che tutti gli statuti speciali degli enti ricorrenti impongono alle competenze statutariamente previste, ovvero le *norme statali di riforma economico-sociale* e gli *obblighi internazionali*. Tale ricostruzione, in via generale, è operata nei seguenti passaggi: «Non vi è dubbio che la normativa censurata può essere ascritta a tale categoria: le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono tali, infatti, per il loro “contenuto riformatore” e per la loro “attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza” (sentenza n. 229 del 2017). Gli interessi sottesi alla disciplina, che postulano una uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998; da ultimo, anche sentenza n. 229 del 2017), assieme allo stretto rapporto di strumentalità che, nel caso de quo, le disposizioni intrattengono con il valore ambientale, bene di rango costituzionale che trova proprio nella valutazione di impatto ambientale un imprescindibile strumento di salvaguardia, concorrono a qualificare come norme fondamentali di riforma economico-sociale quelle recate dal decreto legislativo censurato. Con l'ovvia precisazione che quest'ultima è qualificazione che non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni di tale decreto legislativo, ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro ratio, potendo risultare censurabili “qualora siano eccedenti o comunque incongruenti rispetto alla finalità complessiva della legge” (sentenza n. 212 del 2017). (...) Peraltro, in forza della sua diretta derivazione europea, la normativa censurata deve rispettare anche i relativi vincoli, riconducibili al limite degli obblighi internazionali previsto dagli statuti speciali»⁸. A ciò si aggiunge un'affermazione che – ancorché esplicitata solo incidentalmente (e, forse, per così dire, *ad abundantiam*) – sembrerebbe rivelare un convincimento della Corte tanto solido quanto in grado di orientare l'intera ricostruzione giuridica che ha condotto al rigetto delle doglianze degli enti ad autonomia speciale: «Peraltro, il procedimento di VLA e le funzioni amministrative ad esso connesse non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata, ma sono strumentali all'inveramento del bene ambientale, valore di rango costituzionale tutelato anche dalla normativa europea»⁹.

c) Nel merito, innanzitutto, il Giudice delle leggi destituisce di fondamento tutte le censure che le ricorrenti rivolgevano all'intervento di riforma per asserito contrasto con i poteri conferiti al Governo dalla legge di delegazione. In proposito, alcune delle affermazioni contenute nella motivazione della pronuncia si rivelano estremamente significative del giudizio della Corte circa la piena rispondenza alla delega delle scelte operate dal legislatore delegato: «I principi e criteri direttivi della odierna delega, (...), necessariamente integrati con le indicazioni recate dalla direttiva europea da attuare, prefiguravano (...) una complessiva riforma – ben oltre, dunque, il mero riassetto privo di innovazioni – di un settore strategico per la tutela ambientale quale è la VLA. D'altronde, l'attuazione di una direttiva dell'Unione europea, per di più modificativa di una precedente, non può non implicare l'adozione di misure normative innovative, volte a realizzare, nell'ordinamento interno, le finalità e agli

⁸ Così i parr. 6.2.2. e 6.2.3. del *Cons. in dir.*

⁹ Così si legge al par. 18.8. del *Cons. in dir.*

obiettivi posti a livello europeo»¹⁰; «la modifica, posta in essere dalle disposizioni impugnate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti non è certo estranea alla ratio della delega. Come si spiega nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo trasmesso alle Camere, la strategia adottata si giustifica con l'esigenza di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione»¹¹; «proprio il richiamo del delegante ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, lungi dal cristallizzare e rendere immutabile dal legislatore delegato il pregresso assetto di competenze, imponeva al Governo di verificare, alla luce dell'esperienza maturata, se l'assetto stesso fosse conforme ai principi evocati e di eventualmente apportarvi, all'esito, le opportune modificazioni, in quell'ottica di semplificazione e razionalizzazione complessivamente richiesta dalla legge delega. Al riguardo, va anzi osservato come, alla luce dei puntuali rilievi posti in luce nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto delegato, fosse evidente che era proprio la consistente varietà di discipline e sovrapposizioni di competenze ad aver determinato in misura rilevante, oltre ad una incongrua varietà di disposizioni procedurali, una consistente e intollerabile dilatazione dei tempi di definizione delle procedure, specie nei casi di maggior complessità sul versante dell'impatto ambientale. Il che, evidentemente, oltre a compromettere gli opposti obiettivi perseguiti dalla nuova direttiva europea, poneva in discussione anche gli interessi dei vari soggetti coinvolti nelle procedure»¹².

d) Sulla medesima falsariga la Corte affronta e giudica prive di fondamento le asserite violazioni delle attribuzioni regionali ad opera di quello che la stessa sentenza qualifica come il «“cuore” della disciplina», ovvero le disposizioni del d.lgs. n. 104 del 2017 (artt. 5, 22 e 26) che introducono il nuovo art. 7-bis e modificano gli allegati alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, ridisegnando complessivamente la distribuzione tra Stato e Regioni delle funzioni amministrative in materia. In particolare, nella pronuncia si afferma che «sono precisamente le norme impugnate quelle che – in attuazione degli obiettivi, posti dalla direttiva e dalla delega, di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” – determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. Fattore, quest'ultimo, che aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili (puntualmente poste in evidenza dal Governo nella relazione illustrativa dello schema di decreto oggi all'esame di questa Corte), inducevano a

¹⁰ Così il par. 8.4.1. del *Cons. in dir.*

¹¹ Così il par. 8.4.3. del *Cons. in dir.*

¹² Così il par. 8.4.4. del *Cons. in dir.*

deprecabili fenomeni di “delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale”. La unitarietà e allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha, dunque, risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all’incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale¹³. E con specifico riferimento alle analoghe censure degli enti ad autonomia speciale, la Corte ha modo di precisare che «il legislatore statale, nel rivisitare le competenze in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA, non doveva prendere in considerazione criteri meramente territoriali, in quanto gli obiettivi di salvaguardia ambientale, che ha ritenuto di perseguire attraverso una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti, ben giustificavano l’adozione di un criterio orientato alla valutazione dell’intensità di impatto ambientale che i singoli progetti, di là dall’allocazione geografica, possono presentare¹⁴».

e) Da ultimo, con specifico riferimento alla distribuzione delle potestà normative operata dal nuovo art. 7-bis, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 (introdotto dall’art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017), merita di essere segnalato l’unico profilo su cui il Giudice costituzionale sembrerebbe rivelare un leggero “disallineamento” rispetto all’impostazione seguita dal legislatore delegato di cui si è dato conto nelle pagine che precedono, secondo la quale – lo si ricorda – la potestà normativa delle Regioni e delle Province autonome per la disciplina dei procedimenti di VIA – ricadendo nell’ambito della competenza statale esclusiva nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” – dovrebbe considerarsi limitata esclusivamente a quanto le abilitano a fare, in termini espliciti e tassativi, le disposizioni legislative nazionali sopra richiamate. Al riguardo, invece, la Corte parrebbe orientata secondo un diverso avviso, laddove afferma – ancorché in un passaggio in verità non chiarissimo e, forse, anche non specificamente rivolto ad affrontare il punto specifico (considerato che è utilizzato per dichiarare l’infondatezza di questioni sollevate in riferimento all’art. 3 Cost.) – che «la disposizione censurata, a dispetto di quanto sostenuto dalle ricorrenti, non esclude, inoltre, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano, nell’esercizio delle proprie competenze legislative, stabilire livelli di tutela dell’ambiente più elevati di quelli previsti dalla normativa statale. Le previsioni di cui ai commi 7 e 8 del nuovo art. 7-bis cod. ambiente, le quali dispongono che le competenze regionali siano esercitate “in conformità” alla normativa europea e alle disposizioni del medesimo decreto, non sono tali da impedire una normativa regionale che – salva l’inderogabilità, espressamente stabilita, dei termini procedurali massimi di cui agli artt. 19 e 27-bis dello stesso cod. ambiente – garantisca maggiormente la salvaguardia dell’ambiente¹⁵».

¹³ Così il par. 12.3. del *Cons. in dir.*

¹⁴ Così il par. 17.2.2. del *Cons. in dir.*

¹⁵ Così il par. 12.4.1. del *Cons. in dir.*

4. I rapporti tra soggetto proponente e Amministrazione procedente

Il campo delle relazioni tra soggetto proponente e Amministrazione procedente è senza dubbio quello in cui risalta in termini più evidenti il tentativo del legislatore delegato di incentivare quelle “catene” di comportamenti virtuosi, finalizzate a garantire la funzionalità, l’efficacia e l’efficienza dei procedimenti, cui si è fatto cenno a proposito dell’approccio regolatorio di fondo che sembra poter rappresentare la chiave di lettura della riforma nel suo complesso.

Molte sono le novità, rispetto alla disciplina previgente, che si iscrivono all’interno di questa logica.

a) In primo luogo, la semplificazione delle procedure, complessivamente affidata a una riduzione degli oneri di produzione documentale a carico del proponente, ma con la garanzia di una migliore qualità dei documenti da presentare e di una loro maggiore corrispondenza con le effettive esigenze valutative dell’Amministrazione e le finalità specifiche dei due istituti della VIA e della verifica di assoggettabilità a VIA; con riferimento alla procedura di verifica di assoggettabilità, ad esempio, è stato eliminato l’obbligo di presentazione degli elaborati progettuali (progetto preliminare o studio di fattibilità), residuando esclusivamente l’onere di presentare lo *studio preliminare ambientale*, come imposto dalla normativa europea, al fine di verificare preliminarmente (o di escludere) la potenziale produzione di impatti ambientali significativi e negativi, in conformità ai contenuti indicati nell’apposito nuovo Allegato IV-bis; quanto, invece, alla procedura di VIA, è stato eliminato l’obbligo di produrre il “progetto preliminare”, prevedendo invece la possibilità di presentare gli elaborati progettuali con un livello di dettaglio equivalente a quello del “progetto di fattibilità” di cui al Codice dei contratti pubblici o, comunque, con un livello di dettaglio tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali, che rappresenta l’unica ed esclusiva finalità del procedimento di VIA.

Sempre nell’ottica semplificatoria, sono stati eliminati tutti gli oneri di produzione documentale e informativi in formato cartaceo, prevedendo la completa digitalizzazione di tutti i documenti e di tutte le informazioni¹⁶.

Ancora, nell’ambito della procedura di verifica di assoggettabilità, la riforma ha previsto che il provvedimento finale a contenuto negativo (quello, cioè, che esclude la necessità di sottoporre il progetto a VIA) possa recare “condizioni ambientali” (ossia prescrizioni atte a evitare o prevenire potenziali impatti ambientali significativi e negativi) soltanto nell’ipotesi in cui il proponente ne abbia fatto specifica richiesta¹⁷, così rimettendo in definitiva a quest’ultimo, nei casi in cui eventuali impatti ambientali significativi e negativi non possano essere preventivamente esclusi, la scelta tra provvedimento positivo di assoggettabilità a VIA e provvedimento negativo condizionato da prescrizioni. Il legislatore delegato,

¹⁶ Sul punto, più dettagliatamente, cfr., *infra*, par. 6.

¹⁷ Cfr., al riguardo, il nuovo art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006.

in tal modo, ha evidentemente perseguito l'obiettivo di riallineare l'istituto al modello disegnato dalla direttiva europea, rompendo con la tradizione normativa tipicamente italiana che aveva finito, di fatto, per configurare la verifica di assoggettabilità come una sorta di VIA anticipata (c.d. "mini-VIA").

b) Altra relevantissima novità è rappresentata dall'introduzione di due nuove procedure di "contatto preventivo" tra proponente e Amministrazione procedente, le quali vanno ad aggiungersi alla già nota e consolidata procedura di "scoping" finalizzata alla definizione congiunta (proponente/Amministrazione) dei contenuti dello studio di impatto ambientale e delle metodologie da adottare per la sua predisposizione.

La prima di tali procedure ha la finalità di favorire la individuazione esatta del livello di dettaglio degli elaborati progettuali da presentare nel procedimento di VIA, in conseguenza della già ricordata soppressione dell'obbligo di allegare il progetto preliminare (oggi sostituito dal livello minimo rappresentato dal "progetto di fattibilità", come definito dal Codice dei contratti pubblici, ma, comunque, con l'onere di un livello di dettaglio tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali). Al riguardo, il nuovo art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina un procedimento speciale nel quale il proponente ha la facoltà di richiedere, in qualunque momento (e, dunque, non soltanto preventivamente ma anche a procedura di VIA già avviata), 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, trasmettendo all'autorità competente, in formato elettronico, una proposta di elaborati progettuali adeguata alle caratteristiche del progetto da realizzare. L'Amministrazione, entro trenta giorni dalla presentazione della proposta, comunica al proponente 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 ambientali.

La seconda procedura innovativa di "contatto preventivo" con l'Amministrazione mira a risolvere uno dei problemi più delicati per il proponente: quello di individuare con certezza l'eventuale procedura da avviare nelle ipotesi di modifica dei progetti rientranti nelle categorie elencate nei quattro allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006. A tale scopo, il nuovo comma 9 dell'art. 6 di tale decreto legislativo introduce il c.d. "pre-screening", ossia uno speciale procedimento mediante il quale – per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali¹⁸ dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 – 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

¹⁸ Si veda, per tutti, il tema del c.d. "re-powering" degli impianti di produzione di energia da fonte eolica.

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 il progetto di modifica, estensione o adeguamento tecnico debba essere sottoposto a procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, ovvero a procedura di VIA, ovvero ancora a nessuna di tali procedure. Si tratta di un istituto che già nel suo primo anno di vita, a seguito dell'adozione dei primi decreti ministeriali – ai sensi dell'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017 – con i quali sono stati individuati i contenuti della modulistica necessaria per la presentazione delle liste di controllo anche in relazione a specifiche categorie progettuali, ha senz'altro iniziato a dare ottima prova di sé, innescando relazioni virtuose ed efficienti tra soggetti proponenti e Amministrazioni procedenti e, addirittura, favorendo la formazione di prassi amministrative che consentono di fornire ai primi prestazioni importanti in termini di prevedibilità e di certezza circa i procedimenti da avviare (o non avviare) e, dunque, di contribuire ad orientarne a monte le scelte imprenditoriali in fase di programmazione degli investimenti e di elaborazione dei progetti.

d) C'è poi il grande tema dei tempi dei procedimenti, che il legislatore delegato – ben consapevole delle disfunzionalità della disciplina previgente – non poteva fare a meno di affrontare, soprattutto al fine di garantirne il più possibile la ragionevolezza e la certezza.

Al riguardo, l'intervento di riforma ha operato in tre direzioni.

La prima era quasi scontata, dovendo consistere necessariamente in una sensibile (ancorché realistica e ragionevole) riduzione, sul piano quantitativo, dei termini procedimentali massimi: in base alla nuova disciplina, al netto delle eventuali richieste di integrazione documentale, sospensioni o proroghe, la durata massima di un procedimento di verifica di assoggettabilità è di novanta giorni, quella di un procedimento di VIA statale è di centonovantacinque giorni, quella di un procedimento unico ambientale statale è di trecentoventicinque giorni e quella di un procedimento autorizzatorio unico regionale è di duecentotrentacinque giorni.

Ma come garantire effettivamente il rispetto in concreto di tali tempistiche? Qui entrano in gioco le due innovazioni più rilevanti.

In primo luogo, la scansione dei procedimenti per fasi – e, in particolare, la distinzione netta tra fase istruttoria e fase decisoria – rigidamente non intersecantesi o sovrapponibili tra loro, in modo tale da evitare il “perverso” fenomeno della illimitata acquisizione degli apporti istruttori anche all'interno della fase decisoria e, addirittura, come assai di frequente accadeva in precedenza, fino all'adozione del provvedimento definitivo. In questa logica debbono essere letti anche i limiti espliciti che la riforma ha introdotto per quanto attiene alle richieste di integrazioni o chiarimenti, alle possibili sospensioni del procedimento, ovvero alle eventuali proroghe per l'adozione dell'atto finale; tutte decisioni che

L'Amministrazione precedente può adottare una sola volta e nel rispetto di termini massimi non derogabili; per converso, però, nell'ottica di una vera e propria "reciprocità" degli oneri, anche per il proponente i termini massimi per la produzione della documentazione integrativa risultano inderogabili, considerato che il loro mancato rispetto comporta la drastica conseguenza secondo la quale «*l'istanza si intende respinta [o ritirata] ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione*»¹⁹.

In secondo luogo, la espressa qualificazione di tutti i termini procedurali come termini «*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*»²⁰. La precisazione circa il "regime giuridico" di tale perentorietà dovrebbe valere a garantire l'efficienza dei procedimenti, stabilendo in modo esplicito che all'eventuale violazione dei termini consegue esclusivamente l'applicazione dei poteri amministrativi sostitutivi e la responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile dei dirigenti secondo la disciplina generale di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990 ma, al tempo stesso, escludendo che il mancato rispetto di un qualunque termine possa determinare effetti invalidanti che impedirebbero l'adozione di un provvedimento legittimo e imporrebbero di avviare un nuovo procedimento.

d) Decisamente nell'ottica di favorire comportamenti virtuosi da parte del soggetto proponente, facendo leva sulle scelte che tipicamente connotano le strategie imprenditoriali, la riforma ha introdotto l'istituto del Provvedimento Unico in materia Ambientale (PUA), riconoscendo, per i soli progetti assoggettati a VIA di competenza statale, in alternativa al semplice provvedimento di VIA, la facoltà di richiedere un provvedimento unico che, assieme alla VIA, comprenda il rilascio contestuale di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale e, in particolare, secondo una elencazione da considerare tassativa, i seguenti titoli (ovviamente laddove, nel caso concreto, si rivelino necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto):

- l'autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006;
- l'autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- 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 condotte di cui all'articolo 109 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- l'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio;
- l'autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio;

¹⁹ Cfr., al riguardo, l'art. 19, comma 6, l'art. 24, comma 4, l'art. 27, comma 7 e l'art. 27-bis, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006.

²⁰ Cfr., in proposito, i nuovi articoli 19, comma 12, 25, comma 7, 27, comma 8, e 27-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006.

- l'autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al R.d. n. 3267 del 1923, e al d.P.R. n. 616 del 1977;
- il nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 105 del 2015 (c.d. "Seveso III");
- l'autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Nel caso in cui il soggetto proponente intenda avvalersi di tale facoltà, gli oneri posti a suo carico evidentemente si aggravano rispetto a quelli richiesti nel semplice procedimento di VIA: contestualmente alla presentazione dell'istanza di VIA ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, il proponente dovrà avere cura che l'avviso al pubblico rechi la specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso in materia ambientale richiesti, presentando altresì la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore e necessari per consentire alle Amministrazioni competenti la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutti i titoli abilitativi ambientali sopra indicati.

e) Ben diverso si presenta l'assetto procedimentale per i progetti in cui la VIA è affidata alla competenza delle Regioni e delle Province autonome. In questo caso il legislatore delegato si è orientato per la conferma e il rafforzamento delle scelte già operate un anno prima con la riforma della legge n. 241 del 1990 per mano del d.lgs. n. 127 del 2016. Il modello è quello del procedimento autorizzatorio unico regionale previsto dalla riformulazione del comma 4 dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale *«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 e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»*. A livello regionale, dunque, vi è un'unica strada obbligata per il soggetto che presenti un progetto da sottoporre a VIA: quella di attivare un unico procedimento autorizzatorio, all'esito positivo del quale il proponente otterrà un provvedimento autorizzatorio unico, comprensivo tanto del provvedimento di VIA, quanto di tutti gli altri titoli abilitativi necessari a realizzare e a esercitare il progetto; titoli da indicare puntualmente in apposito elenco predisposto a cura del proponente medesimo e da accompagnare all'istanza di VIA assieme a tutta la documentazione e agli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore, per consentire all'Amministrazione – anche in questo caso, come per il provvedimento unico ambientale statale – la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutti i titoli e gli atti di assenso necessari.

f) L'ultima importante innovazione concernente i rapporti tra soggetto proponente e Amministrazione procedente è rinvenibile nella nuova e più chiara disciplina della c.d. "VIA postuma", istituito – come è noto – assai controverso nella formulazione della previgente normativa soprattutto con riferimento ai

compiti e ai poteri spettanti all'Amministrazione nelle ipotesi in cui – accertata l'assenza originaria di una VIA obbligatoria o di un provvedimento negativo di verifica di assoggettabilità, ovvero venuto meno successivamente uno di tali provvedimenti – si rendesse necessario l'avvio di un nuovo procedimento a progetto già realizzato (e magari già in esercizio) o in corso di realizzazione. Sul punto interviene espressamente il nuovo art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che, nel caso di progetti realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o al procedimento di VIA, o al procedimento unico di cui al nuovo articolo 27 del d.lgs. n. 152 del 2006, ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di cui agli articoli 19 e 25 relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione, l'autorità competente possa assegnare un termine all'interessato entro il quale avviare un nuovo procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA, potendo altresì, contestualmente, consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività, a condizione che tale prosecuzione avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale. In questi casi, dunque, nessuna necessaria demolizione delle opere già realizzate e nessuna necessaria paralisi delle attività in esercizio, ma uno specifico potere dell'Amministrazione di valutare – secondo canoni di discrezionalità tecnico-scientifica applicati, nel caso concreto, ai possibili rischi (individuati) di natura sanitaria, ambientale o per il patrimonio culturale – la sussistenza delle condizioni richieste dalla legge per l'adozione di un provvedimento di assenso esplicito alla prosecuzione dei lavori o delle attività in corso.

5. I rapporti tra Amministrazione procedente e altre Amministrazioni

Quanto alle relazioni tra l'Amministrazione procedente e le altre Amministrazioni a vario titolo coinvolte nei procedimenti in esame, la nuova disciplina appare decisamente orientata nel senso della rigorosa distinzione dei ruoli e delle funzioni, attraverso, da un lato, la valorizzazione della posizione dell'Autorità competente al rilascio dei provvedimenti di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA come unico soggetto titolare della responsabilità del procedimento e dell'adozione del provvedimento finale, dall'altro, la configurazione delle altre Amministrazioni pubbliche come soggetti meramente “ausiliari” e, come tali, non abilitati né a ritardare o, tanto meno, impedire la conclusione del procedimento, né a “imporre” una definizione in senso negativo.

È in questa logica, innanzitutto, che debbono essere lette le novità del d.lgs. n. 104 del 2017 circa gli apporti che le Amministrazioni diverse dall'Autorità competente possono fornire nei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA, laddove ad esse non è riconosciuta alcuna posizione qualificata e diversa da quella di qualunque altro soggetto potenzialmente interessato. Il nuovo art. 19, del d.lgs. n. 152 del

2006, ai commi 3 e 4, si limita a stabilire che *«l'autorità competente comunica per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione [presentata dal proponente] sul proprio sito web»*, aggiungendo che *«chiunque abbia interesse»* possa prendere visione dello studio preliminare ambientale e della documentazione a corredo *«presentando le proprie osservazioni all'autorità competente (...) entro e non oltre quarantacinque giorni dalla comunicazione (...)»*, ossia entro un termine perentorio, decorso il quale l'apporto istruttorio dovrebbe considerarsi irricevibile. Né in senso contrario può essere letto il comma 8 dello stesso art. 19 nella parte in cui prevede che, in sede di determinazione delle condizioni ambientali del provvedimento negativo di verifica di assoggettabilità, l'Autorità competente debba “tenere conto” *«delle eventuali osservazioni del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza»*; la norma mira chiaramente a imporre la considerazione della specifica competenza di tale Amministrazione (nella potenziale individuazione di condizioni ambientali riferibili alla salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico) solo a condizione che essa sia stata concretamente esercitata, dal momento che l'espressione *«eventuali osservazioni»* rende ragione evidente della “non necessarietà” di tali apporti istruttori.

Tale schema procedimentale, come confermato dal nuovo art. 7-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, si applica tanto ai procedimenti statali quanto ai procedimenti regionali di verifica di assoggettabilità. Quanto ai primi, si ribadisce, è oltremodo significativo che neppure al Ministero dei beni e delle attività culturali sia riconosciuta in via generale una posizione qualificata: il comma 4 dell'art. 7-bis, infatti, dopo aver stabilito che l'Autorità competente in sede statale è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e che quest'ultimo esercita le proprie competenze *«in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo»* per le sole *«attività istruttorie relative al procedimento di VIA»*, sancisce in termini inequivoci che il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale è adottato dal solo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Quanto ai procedimenti regionali, è pur vero che il comma 8 dell'art. 7-bis attribuisce espressamente alle Regioni *«il potere di stabilire regole particolari e ulteriori»* tra l'altro *«per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati»* ma, ciò nondimeno, la stessa disposizione stabilisce – altrettanto espressamente – l'inderogabilità dei *«termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis»*, con l'effetto di impedire al legislatore regionale di configurare modalità di consultazione delle Amministrazioni pubbliche che consentano a queste ultime di fornire apporti istruttori oltre il termine di quarantacinque giorni fissato dall'art. 19, comma 4.

Considerazioni del tutto analoghe valgono per i procedimenti di VIA di competenza statale, ancorché con qualche significativa differenza concernente, in questo caso, proprio il ruolo riconosciuto al Ministero dei beni e delle attività culturali. Anche per tali procedimenti, infatti, la nuova disciplina attribuisce, in via

generale, alle Amministrazioni diverse dall’Autorità competente un potere meramente consultivo – da esercitarsi entro un termine perentorio – e non ostativo per la conclusione del procedimento: in questo senso, il nuovo art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, richiamando l’art. 23, comma 4, prevede che i pareri di tutte le Amministrazioni e di tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto siano acquisiti entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell’avviso al pubblico, mentre l’art. 25, comma 1, stabilisce con chiarezza che *«qualora tali pareri non siano resi nei termini (...) ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l’autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo»*. L’unica posizione qualificata, come accennato, è quella riconosciuta al Ministero dei beni e delle attività culturali: non solo perché il già richiamato art. 7-bis, comma 4, prevede espressamente che per le *«attività istruttorie relative al procedimento di VLA»* il Ministero dell’ambiente eserciti le proprie competenze *«in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo»*, ma anche – e soprattutto – perché l’art. 25, comma 2, ha mantenuto in vigore la tradizionale previsione secondo la quale il provvedimento di VIA è adottato dal Ministro dell’ambiente *«previa acquisizione del concerto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo da rendere entro trenta giorni dalla richiesta»*. Il provvedimento conclusivo del procedimento di VIA statale, dunque, rimane atto adottato da organi politici²¹ che necessita del concerto – e, perciò, della condivisione – delle due principali Amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici sottesi all’istituto in questione, ancorché con la non irrilevante novità del meccanismo di superamento – nella più alta sede di definizione dell’indirizzo politico dello Stato – degli eventuali dissensi previsto oggi dall’ultimo periodo dello stesso art. 25, comma 2: *«In caso di inutile decorso del termine per l’adozione del provvedimento di VLA 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»*.

Quanto agli altri due speciali procedimenti disciplinati dalla riforma – ovvero quello finalizzato all’adozione del provvedimento unico in materia ambientale di competenza statale (PUA) e quello finalizzato all’adozione del provvedimento autorizzatorio unico di competenza regionale – le novità sul piano dei rapporti tra Autorità competente al rilascio della VIA e altre Amministrazioni (e, in particolare, quelle competenti al rilascio degli altri titoli abilitativi compresi nel provvedimento finale) risultano ancor più significative dell’intento del legislatore delegato di costruire processi decisionali in grado di incentivare relazioni virtuose, valorizzando l’assunzione delle rispettive responsabilità e l’efficienza e scoraggiando, al tempo stesso, i comportamenti omissivi o meramente dilatori.

²¹ Sul punto, più specificamente, cfr., *infra*, par. 7.

Entrambi i procedimenti fanno leva, per l'interazione fra le Amministrazioni ai fini della decisione finale, sull'istituto della conferenza di servizi simultanea, come disciplinato dagli articoli 14-*ter* e seguenti della legge n. 241 del 1990, i quali, come è noto, regolano analiticamente: le modalità di adozione, da parte dell'Amministrazione procedente, della «*determinazione motivata di conclusione della conferenza (...) sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i propri partecipanti*»; gli effetti della determinazione motivata di conclusione della conferenza, ossia la “sostituzione” «*di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni (...) interessat[e]*»; i possibili rimedi per le Amministrazioni che siano rimaste in minoranza e che abbiano espresso dissensi qualificati e motivati prima della conclusione della conferenza, nei rigorosi limiti e secondo le modalità di cui all'art. 14-*quinqies*.

Nel contesto di tale disciplina procedimentale – parimenti applicabile tanto al procedimento unico ambientale statale quanto al procedimento autorizzatorio unico regionale e che, a tutta evidenza, consegna all'Autorità competente per la VIA una inedita responsabilità “funzionalmente sovraordinata” rispetto a tutte le altre Amministrazioni interessate al rilascio dei titoli ricompresi nel provvedimento finale – il legislatore della riforma ha avuto cura di specificare, in ragione delle peculiarità di matrice europea che caratterizzano l'istituto della VIA, gli elementi fondamentali e indefettibili per assicurare la coerenza tra la “unicità” dell'atto conclusivo della conferenza simultanea e il necessario rapporto di “presupposizione” logica e giuridica tra provvedimento di VIA e altri titoli abilitativi per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Al riguardo, infatti, sia l'art. 27, comma 8, che l'art. 27-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006 precisano a chiare lettere che:

- a) la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi – per la quale sono previsti speciali e distinti termini massimi (duecentodieci giorni per il procedimento statale e centoventi giorni per il procedimento regionale) – «*costituisce*», rispettivamente, il provvedimento unico in materia ambientale e il provvedimento autorizzatorio unico regionale;
- b) che, in entrambi i casi, il provvedimento unico «*comprende*» sia il provvedimento di VIA che gli altri titoli abilitativi rilasciati, recandone l'indicazione espressa²²;
- c) che la decisione di rilasciare i suddetti titoli abilitativi «è *assunta sulla base del provvedimento di VIA*» e che, pertanto, quest'ultimo, ancorché adottato contestualmente, si configura a tutti gli effetti quale atto

²² Al riguardo, la Corte costituzionale, nella 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.*

formalmente distinto e sostanzialmente presupposto rispetto ai primi, in perfetta conformità con quanto stabilito dalla direttiva europea²³.

Tale relazione di “presupposizione/dipendenza” tra provvedimento di VIA e titoli abilitativi diversi rende piena ragione delle segnalate peculiarità dei due procedimenti unici appena esaminati e, al tempo stesso, di quella sorta di “riespansione” dei poteri delle Amministrazioni competenti all’adozione dei secondi in tutte le vicende che si collocano cronologicamente “a valle” del loro primo rilascio²⁴.

6. I rapporti tra Amministrazioni e pubblico interessato

Ricco di novità si rivela anche il quadro complessivo dei rapporti tra Amministrazioni e pubblico interessato così come disegnato dal legislatore della riforma.

Innanzitutto, vengono in rilievo le nuove disposizioni volte ad assicurare la massima e tempestiva diffusione al pubblico di tutte le *informazioni* concernenti i procedimenti in esame; a fronte della eliminazione dei vetusti oneri di pubblicazione a mezzo stampa degli avvisi al pubblico a carico del proponente in occasione della presentazione delle istanze, viene prevista la pubblicazione *on line* immediata – fase per fase – di tutta la documentazione acquisita al (o prodotta nel) procedimento sul sito *web* dell’Autorità competente²⁵, nonché la pubblicazione anche negli albi pretori informatici delle amministrazioni comunali territorialmente interessate degli avvisi al pubblico predisposti dal proponente nei procedimenti finalizzati al rilascio di un provvedimento di VIA²⁶. A garanzia della massima espansione del diritto del pubblico ad essere informato in modo completo e tempestivo si colloca anche la espressa disciplina dei limiti che a tale diritto possono essere imposti per ragioni concernenti la tutela del segreto industriale e commerciale: tutela che può essere solo specifica (ossia avere ad oggetto esclusivamente singole informazioni relative al progetto e implicare soltanto particolari modalità di pubblicazione dei documenti progettuali), deve essere specificamente sollecitata da una esplicita e puntuale richiesta del proponente e non può mai scaturire da “automatismi” di sorta, comportando sempre una valutazione e una determinazione discrezionale dell’Amministrazione procedente, chiamata a verificarne la «conformità

²³ Si veda la già richiamata definizione di VIA di cui all’art. 1, par. 2, lett. g), punto v), della direttiva n. 2011/92/UE, nonché l’art. 8-*bis* della medesima direttiva.

²⁴ Si vedano, sul punto, le esplicite previsioni dell’art. 27, commi 9 e 10, e dell’art. 27-*bis*, comma 9, secondo le quali, «*le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi (...) [rilasciati con il provvedimento unico], sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia*».

²⁵ Al riguardo, si vedano: art. 19, commi 2, 11 e 13; art. 23, comma 4; art. 24, commi 1, 2, 5 e 7; art. 25, comma 5; art. 27, commi 4, 6 e 7; art. 27-*bis*, commi 2, 4 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006.

²⁶ Così, puntualmente, l’art. 24, comma 2, l’art. 27, commi 6 e 7, e l’art. 27-*bis*, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006.

a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale», ossia, *in primis*, a quanto previsto dal d.lgs. n. 195 del 2005²⁷.

Nella medesima logica di massima garanzia dei diritti del pubblico all'informazione si collocano anche le esplicite previsioni al riguardo in tema di attività di monitoraggio che si svolgono, successivamente all'adozione del provvedimento (negativo) di verifica di assoggettabilità a VIA e del provvedimento di VIA, per le verifiche di ottemperanza alle condizioni ambientali ivi contenute. La norma generale è contenuta nell'art. 28, comma 8, laddove si stabilisce che *«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»*; a ciò si aggiunge la norma specifica sulla definizione in senso positivo delle verifiche di ottemperanza contenuta nel medesimo art. 28, al comma 2, ult. periodo, il quale prevede che *«all'esito positivo della verifica l'autorità competente attesta l'avvenuta ottemperanza pubblicando sul proprio sito web la relativa documentazione, entro quindici giorni dal ricevimento dell'esito della verifica»*; e sempre nell'ottica della medesima *ratio*, assume particolare rilievo la formalizzazione legislativa espressa del potere dell'Autorità competente – al precipuo fine di supportare le attività di verifica di ottemperanza nei casi *«di progetti di competenza statale particolarmente rilevanti per natura, complessità, ubicazione e dimensioni delle opere o degli interventi»* – di istituire *«appositi osservatori ambientali finalizzati a garantire la trasparenza e la diffusione delle informazioni concernenti le verifiche di ottemperanza»* (art. 28, comma 2, terzo periodo).

Quanto ai diritti di *partecipazione* del pubblico ai procedimenti, è innegabile che la scelta del legislatore delegato a favore della rigorosa scansione per fasi procedurali non sovrapponibili e della “perentorietà” di tutti i termini secondo le *rationes* già illustrate²⁸ ha comportato l'effetto di una consistente limitazione di tali diritti rispetto alla normativa previgente, quanto meno sul piano dei tempi disponibili per il loro esercizio. La nuova disciplina, infatti, consegna oggi a *«chiunque abbia interesse»* o al *«pubblico interessato»* una serie di termini massimi e inderogabili per la presentazione di osservazioni: 45 giorni nei procedimenti di verifica di assoggettabilità; 60 giorni nei procedimenti finalizzati all'adozione di un provvedimento di VIA; 30 giorni nei medesimi procedimenti finalizzati all'adozione di un provvedimento di VIA, nelle ipotesi di modifiche o integrazioni apportate dal proponente al progetto o alla documentazione presentati con l'istanza, che l'Autorità competente ritenga *«sostanziali e rilevanti per il pubblico»*²⁹.

²⁷ Cfr., in proposito, art. 19, comma 2, art. 23, comma 4, art. 27, comma 4, e art. 27-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

²⁸ Cfr., *supra*, par. 4, lett. c).

²⁹ Cfr., rispettivamente: art. 19, comma 4; art. 24, comma 4, art. 27, comma 6, e art. 27-*bis*, comma 4; art. 24, comma 5, art. 27, comma 7, e art. 27-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006.

A controbilanciare tale riduzione dei diritti di partecipazione del pubblico, tuttavia, spicca senza dubbio il potenziamento dell'istituto dell'*inchiesta pubblica* nei procedimenti finalizzati all'adozione del provvedimento di VIA. A tale istituto è dedicato oggi l'apposito art. 24-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce – in via generale, dunque a valere anche per la VIA di competenza regionale, salvo quanto si dirà subito appresso – che l'Autorità competente possa «*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*». Se le previsioni del d.lgs. n. 104 del 2017 si limitassero a queste, ben poche sarebbero le novità (gli oneri posti a carico del proponente e il termine massimo di 90 giorni da considerare perentorio come tutti gli altri termini procedurali) rispetto alle già note e assai blande disposizioni dei commi 6 e 7 del previgente art. 24. La nuova disciplina legislativa, però, aggiunge almeno tre contenuti normativi innovativi che sembrerebbero in grado di aumentare significativamente il peso e l'utilizzabilità in concreto dell'istituto dell'inchiesta pubblica, consentendo in tal modo tanto alle Amministrazioni procedenti quanto ai soggetti interessati alla partecipazione di coglierne appieno tutti i potenziali vantaggi in termini di ampiezza e completezza dei circuiti informativi e degli apporti istruttori finalizzati alla decisione sulla VIA:

a) in primo luogo, per i soli progetti di competenza statale per i quali non sia stata previamente svolta la procedura di dibattito pubblico contemplata dall'art. 22 del Codice dei contratti pubblici, è previsto un potere di “richiesta qualificata” dell'inchiesta pubblica in capo al consiglio regionale della Regione territorialmente interessata, a un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno cinquantamila residenti nei territori interessati, ovvero a un numero di associazioni riconosciute ai sensi dell'articolo 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 motivata³⁰;

b) in secondo luogo, è prevista l'adozione di una specifica disciplina attuativa che stabilisca «*le modalità di svolgimento e gestione della procedura di inchiesta pubblica*» ad opera di un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare da adottarsi nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della riforma³¹;

³⁰ Cfr. art. 24-*bis*, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

³¹ Cfr. art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 104 del 2017.

c) infine, come già si è accennato³², il nuovo art. 7-*bis*, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 riconosce espressamente alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano una speciale potestà normativa per l'introduzione di «*regole particolari ed ulteriori*» tra l'altro «*per le modalità di consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati*», dunque, in buona sostanza, il potere di stabilire discipline particolari concernenti – anche e particolarmente – le modalità di attivazione, svolgimento e gestione dell'inchiesta pubblica in deroga alla disciplina generale fissata al livello statale dall'art. 24-*bis* e dal relativo decreto ministeriale attuativo, fatta salva l'espressa inderogabilità che lo stesso art. 7-*bis*, comma 8, stabilisce per i termini procedurali massimi di cui all'art. 27-*bis*. Tale assetto trova conferma esplicita nel comma 6 di tale ultima disposizione, laddove, nell'ambito della disciplina del procedimento autorizzatorio unico regionale, si prevede che «*l'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico si svolga ai sensi dell'articolo 24-*bis*, comma 1, con le forme e le modalità disciplinate dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell'articolo 7-*bis*, comma 8*».

7. I rapporti tra livello decisionale politico, strutture amministrativo-burocratiche e organismi di supporto a carattere tecnico-scientifico

L'ultima tipologia di relazioni intersoggettive o interorganiche che merita specifica considerazione è quella dei rapporti tra livello decisionale politico, strutture amministrativo-burocratiche e organismi di supporto a carattere tecnico-scientifico.

Muovendo dal ruolo riconosciuto agli organi politici, la riforma del d.lgs. n. 104 del 2017 ci consegna, innanzitutto, la conferma di quella sorta di “*natura semipolitica*” del provvedimento di VIA statale già prevista dalla normativa precedente e in termini del tutto analoghi e omogenei rispetto al parere motivato in sede di VAS e al provvedimento di AIA di competenza dello Stato³³. Come già illustrato³⁴, il nuovo art. 7-*bis*, al comma 4, dopo aver stabilito che l'Autorità competente nei procedimenti statali di verifica di assoggettabilità e di VIA è il *Ministero* dell'ambiente, prevede che il provvedimento di verifica di assoggettabilità sia adottato da quest'ultimo (ossia dall'Amministrazione, con decreto del Direttore Generale della struttura preposta), precisando invece che il provvedimento di VIA «*è adottato nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 25, comma 2, e all'articolo 27, comma 8*», i quali, come si è visto, conservano la titolarità del potere di adozione dell'atto in questione in capo al *Ministro* dell'ambiente, di concerto con il *Ministro* dei beni e delle attività culturali, con l'aggiunta di quel particolare meccanismo di superamento di

³² Cfr., *supra*, par. 3.

³³ Cfr. art. 7 del d.lgs. n. 152 del 2006 sia nel testo previgente che nel testo riformato.

³⁴ Cfr., *supra*, par. 5.

eventuali inerzie o dissensi che, in tali casi, contempla la rimessione della decisione definitiva al Consiglio dei ministri.

Dall'intestazione al livello politico del compito di adottare il solo provvedimento di VIA statale si ricavano almeno due ordini di importanti implicazioni:

a) da un primo punto di vista, emerge in termini evidenti la limitazione di efficacia che subisce nei procedimenti di VIA di competenza dello Stato e nel procedimento unico in materia ambientale quella “perentorietà” dei termini procedurali «*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*» su cui ci si è già soffermati³⁵, la quale potrà dispiegare i propri effetti esclusivamente per le fasi del procedimento rimesse alla cura e alla responsabilità della struttura amministrativa (il *Ministero*), ma non certo per la fase finale di adozione dell'atto rimessa agli organi politici (i *Ministri* ed eventualmente il *Consiglio dei ministri*);

b) da un secondo punto di vista, *a contrario*, deve escludersi che la limitazione di efficacia della “perentorietà” dei termini appena segnalata possa in alcun modo applicarsi agli altri procedimenti disciplinati dalla riforma, ossia ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e al procedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27-*bis*, per i quali è espressamente previsto che l'adozione del provvedimento finale avvenga ad opera dell'Autorità competente (ossia della struttura amministrativa). Tale conseguenza assume particolare rilievo innovativo soprattutto per i procedimenti di competenza delle Regioni e delle Province autonome, alle quali non dovrebbe ritenersi più consentita – come in passato – l'opzione di attribuire ai loro organi politici il potere di adozione degli atti finali³⁶.

Sul versante dei rapporti tra strutture amministrative dell'Autorità competente e organismi di supporto tecnico-scientifico, alcune delle principali novità introdotte dalla riforma riguardano la integrale riorganizzazione del ruolo e delle modalità di funzionamento della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, competente ad effettuare le valutazioni di ordine tecnico e scientifico nei procedimenti di competenza statale³⁷. Tali novità possono essere così sintetizzate:

– la Commissione non opera più in posizione di assoluta autonomia rispetto alle strutture amministrative, ma è posta espressamente «*alle dipendenze funzionali del Ministero*» per assicurare «*il supporto tecnico-scientifico all'autorità competente*»; il comma 1 dell'art. 8 prevede, altresì, che la Commissione, per lo svolgimento delle istruttorie tecniche, *possa avvalersi «tramite appositi protocolli d'intesa, del Sistema nazionale a rete per la protezione*

³⁵ Cfr., *supra*, par. 4, lett. c).

³⁶ Si veda, al riguardo, la nuova e puntuale disciplina degli ambiti e dei limiti della potestà normativa regionale di cui all'art. 7-*bis*, comma 8, già illustrata *supra*, al par. 3, soprattutto con specifico riferimento a quella *inderogabilità* dei termini procedurali massimi fissati dal legislatore statale che è stata espressamente condivisa anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 198/2018, (cfr., par. 12.4.1. del *Cons. in dir.*).

³⁷ Cfr. il nuovo art. 8 del d.lgs. n. 152 del 2006.

dell'ambiente» di cui alla legge n. 132 del 2016, aggiungendo, inoltre, che *«per i procedimenti per i quali sia riconosciuto un concorrente interesse regionale, all'attività istruttoria partecipa un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate, individuato tra i soggetti in possesso di adeguata professionalità ed esperienza nel settore della valutazione dell'impatto ambientale e del diritto ambientale»;*

– al fine di garantire in concreto la tempestività e l'efficienza delle istruttorie, quale “supporto a tempo pieno” della Commissione, è istituito un apposito Comitato tecnico, anch'esso *«posto alle dipendenze funzionali del Ministero»*, formato esclusivamente da personale pubblico collocato stabilmente presso questa Amministrazione in posizione di comando, distacco o fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico (fissata in cinque anni, rinnovabili per una sola volta, in modo da non coincidere con la durata quadriennale del mandato dei componenti della Commissione);

– è previsto uno speciale meccanismo di finanziamento dei costi di funzionamento della Commissione e del Comitato tecnico istruttorio, comprensivo dei compensi dei relativi componenti, volto ad assicurarne la compatibilità con l'ammontare delle risorse incassate dagli oneri tariffari posti a carico dei soggetti proponenti, dunque senza oneri di alcun genere per la finanza pubblica;

– infine, con finalità evidentemente incentivanti e premiali, è previsto un particolare sistema per la definizione dei compensi spettanti ai membri della Commissione e del Comitato, i quali dovranno essere stabiliti, con cadenza annuale, *«proporzionalmente alle responsabilità di ciascun membro della Commissione e del Comitato e in ragione dei compiti istruttori effettivamente svolti»*.

Sull'insieme di tali profili, per contro, con riferimento ai procedimenti di competenza delle Regioni e delle Province autonome, la riforma rimane sostanzialmente muta: considerato il necessario riconoscimento della loro potestà normativa *«per l'organizzazione e le modalità di svolgimento delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA»* – come espressamente sancito dal nuovo art. 7-bis, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006 – il comma 7 dell'art. 8 si limita a prevedere che *«nel caso di progetti per i quali la VIA spetta alle Regioni e alle Province Autonome, queste ultime assicurano che l'autorità competente disponga di adeguate competenze tecnico-scientifiche o, se necessario, si avvalga di adeguate figure di comprovata professionalità, competenza ed esperienza per l'attuazione delle norme di cui ai Titoli II e III della presente parte»*.

L'ultimo apporto innovativo di rilievo concernente le relazioni intersoggettive e interorganiche qui prese in considerazione è rinvenibile in tema di verifiche di ottemperanza alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento (negativo) di verifica di assoggettabilità a VIA e nel provvedimento di VIA. Al riguardo, il legislatore della riforma ha sancito in termini inequivoci l'esclusiva titolarità del potere di verificare l'ottemperanza delle condizioni ambientali in capo all'Autorità competente³⁸, con un duplice

³⁸ Cfr. il nuovo art. 28, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

effetto (rispetto a quanto accadeva in precedenza, sulla base dell'assunto secondo il quale delle verifiche di ottemperanza erano considerati responsabili, di volta in volta, gli enti o gli organi che avevano richiesto la introduzione di una determinata condizione ambientale nel provvedimento finale): da un lato, quello di rendere più efficiente, spedito e trasparente il relativo procedimento, consentendo – tra l'altro – al proponente di relazionarsi con un unico interlocutore pubblico responsabile della verifica; dall'altro, quello di impedire quella “politicizzazione” dell'attività di verifica che spesso scaturiva allorquando la titolarità di quest'ultima fosse considerata in capo alla Regione o agli enti locali territorialmente interessati. L'odierna qualificazione dell'Autorità competente (ancorché *«in collaborazione con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per i profili di competenza»*) quale “titolare esclusivo” del potere di verificare l'ottemperanza delle condizioni ambientali da parte del proponente è confermata anche dalla previsione contenuta nello stesso comma 2 dell'art. 28, secondo la quale, per tali attività, essa *«può avvalersi»* di organismi tecnici quali quelli del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge n. 132 del 2016 o dell'Istituto Superiore di Sanità per i profili concernenti la sanità pubblica (tramite appositi protocolli d'intesa), ovvero *«di altri soggetti pubblici»*; e che si tratti di vero e proprio “avvalimento” in senso tecnico-giuridico – che, dunque, non trasferisce in alcun modo il potere che permane nella titolarità dell'Autorità competente – trova esplicito sostegno nel comma 4 dello stesso art. 28, laddove si stabilisce che *«qualora i soggetti individuati per la verifica di ottemperanza ai sensi del comma 2 non provvedano entro il termine stabilito dal comma 3 [ossia trenta giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dal proponente], le attività di verifica sono svolte direttamente dall'autorità competente»*.