PNRR e misure sulle valutazioni di impatto ambientale. Il cambiamento climatico come matrice guida

di Rosa Rota*

1. La Valutazione ambientale strategica: dalla direttiva 2001/42/CE al D.L. 77/2021 e i successivi interventi normativi. L'approccio strategico integrato per le valutazioni climatico-ambientali

1.1. *Evoluzione del principio di integrazione e VAS*

Se nel principio "DNSH" e, ancor prima, nella estensione della visione ecosostenibile all'economia e alla finanza può rinvenirsi il primo dato di discontinuità di sistema, con ridefinizione dell'impianto normativo climatico-ambientale in conseguenza del riposizionamento delle priorità pubbliche[1], ulteriori elementi in tale direzione attengono agli strumenti volti all'effettiva realizzazione dei macro-obiettivi che connotano detto impianto, riguardo ai quali il disegno riformistico per la ripresa e resilienza del Paese sembra aver delineato un nuovo modello di azione amministrativa.

L'indagine ha perciò come focus l'impatto delle innovazioni di sistema sugli istituti giuridici della Valutazione Ambientale Strategica e della Valutazione di Impatto Ambientale, i quali, consolidati negli anni sin dalla prima direttiva CEE n.337/85 per la VIA e successivamente nel 2001

* *Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

Il contributo, che rielabora con aggiornamenti al 30 giugno 2022 un precedente scritto in tema di *VAS e VIA nel quadro della transizione ecologica*, costituisce la seconda parte di un lavoro destinato al Rapporto SIPOTRA 2022.

[1] Si richiamano le riflessioni svolte in "*La semplificazione itinerante tra Pnrr e REPowerEu. Riflessioni in cammino nel nuovo assetto normativo "ecologicamente orientato*", Premessa al presente contributo.

per la VAS, hanno contrassegnato il paradigma procedimentale di riferimento nello strumentario giuridico delle valutazioni ambientali preliminari alla realizzazione di piani, progetti ed opere.

Tali strumenti, come noto, costituiscono espressione del principio di integrazione, divenuto principio generale del diritto europeo[2], richiamato nel D.lgs. 152/06 come modificato dal D.lgs. 104/2017. Tale normativa, in una prospettiva teleologica unitaria, attribuisce alla VAS e alla VIA "*la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della*

[2] Dalla nuova disposizione del Trattato (art. 11 del TFUE), modificata dopo il Trattato di Amsterdam e di Lisbona, appare evidente la stretta connessione con il principio dello sviluppo sostenibile e nel contempo la natura trasversale della politica ambientale. La tutela ambientale è divenuta infatti parte integrante del processo di sviluppo in tutti i suoi aspetti. Scopo di tale previsione è quella di assicurare che le esigenze ambientali costituiscano elemento imprescindibile nella definizione ed attuazione di tutte le altre politiche comunitarie. La modifica apportata a detto principio dopo il Trattato di Lisbona, relativamente al contesto di riferimento per la sua applicazione, reca in sé proprio tale significato: l'eliminazione dello specifico riferimento alle politiche ed alle azioni di cui al vecchio art. 3 del Trattato CE sottende infatti un'estensione della sua portata con l'esclusione di vincoli verso specifiche e predeterminate politiche ed azioni. In tali principi (integrazione e sviluppo sostenibile) trovano fondamento tutte quelle disposizioni volte a tutelare direttamente o indirettamente l'ambiente all'interno di normative riguardanti tutti gli ambiti delle attività economiche e di uso o trasformazione del territorio (energia, agricoltura, telecomunicazioni, trasporti, etc.). Si comprende pertanto come le discipline di carattere trasversale, quali quelle della procedura di VIA e della VAS, costituiscono attuazione di tali principi considerati congiuntamente, i quali si rinvengono anche nelle più recenti disposizioni sugli appalti c.d. verdi (direttiva 2004/18/CE e 2004/17/CE). In tema cfr. i contributi di M. MONTINI, D. AMIRANTE, G. CORDINI, R. ROTA, in *Trattato di diritto dell'ambiente – Parte Prima – Principi Generali*, diretto da P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, Padova, 2012. Inoltre, cfr. M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in Riv. It. Dir. Pubbl., Comun., 2009, p. 1571 e ss., F. FONDERICO, voce *Ambiente in Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Giuffrè, 2006; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto*, cit.; AA.VV., *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, a cura di D. AMIRANTE, Cedam, 2006; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2010. Per una riformulazione dell'"idea di sostenibilità" dello sviluppo come "libertà sostenibile" (basata sull'approccio non delle utilità e risorse bensì delle "capacità che ha la persona di fare quelle cose a cui assegna un valore") adeguata alla consapevolezza che l'individuo ha "non solo bisogni e interessi ma anche valori", cfr. A. SEN, *L'idea di giustizia*, Mondadori, 2010, p. 257.

biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica", precisando che *"per mezzo della stessa si affronta la determinazione della valutazione preventiva integrata degli impatti ambientali nello svolgimento delle attività normative e amministrative, di informazione ambientale, di pianificazione e programmazione." (art 4. c. 3)*

Lo stretto nesso tra il principio di integrazione e l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, desumibile già dalla richiamata norma, unitamente all'incidenza che il nuovo ordine di priorità politiche ha sull'applicazione di detto principio, inducono a riflettere sulle implicazioni della rinnovata dimensione normativa in ordine ai procedimenti che, come detto, di detto principio costituiscono espressione.

E' questo lo specifico profilo che guiderà, come filo rosso, le osservazioni a margine dell'analisi normativa di cui si darà conto nel presente lavoro, volto ad individuare la linea direttrice con cui declinare le innovazioni che dal D.lgs. n.104 del 2017 al DL n.77 del 2021, fino alle più recenti modifiche e integrazioni apportate dai numerosi decreti legge successivi al DL 77/2021, hanno riguardato i predetti strumenti, riletti alla luce dei principi a presidio della tutela climatico-ambientale.

In via preliminare, va detto che sin dalla direttiva 2001/42/CE sulla Valutazione ambientale strategica di piani e programmi[3], gli strumenti di tutela ambientale hanno assunto caratteristiche di tutela integrata, come evidenziato anche nella disciplina organica della VIA adottata con il D.lgs. n.104/2017 in recepimento della direttiva 2014/52/UE.[4] Tali strumenti si

[3] Sul difficile recepimento in Italia della direttiva VAS, cfr. P. CHIRULLI, *La Valutazione Ambientale Strategica a dieci anni dall'entrata in vigore del Codice dell'ambiente*, Relazione al Convegno AIDA (Associazione italiana di diritto dell'ambiente), tenuta a Roma presso il Consiglio di Stato, il 10 giugno 2016.

[4] A tali strumenti si aggiungono i procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (D.lgs. n.46/2014) e di autorizzazione unica ambientale (DPR n.59/2013) con prevalente finalità di semplificazione.

connotano infatti per la "loro necessaria applicazione trasversale, per la considerazione integrata ed intersettoriale di tutti i profili di interesse ambientale che un piano, un'opera, un progetto presentano, per la trasformazione progressiva del sistema amministrativo di controllo preventivo da un meccanismo elementare di "stimolo-risposta" ad un più complesso – ed ambizioso – disegno volto al governo organico delle attività a rilevanza ambientale nel quadro ordinatore dello sviluppo sostenibile".[5]

Con specifico riguardo alla VAS detto disegno è cristallizzato nella norma che ne specifica la finalità: garantire "*un elevato livello di tutela dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile"* (art 4 c.4 lett.a del D.lgs. 152/06). Al raggiungimento di tali finalità è preordinata "l'instaurazione di un processo decisionale partecipato e coerente, che si pone come fondamentale momento di verifica della sostenibilità complessiva delle azioni programmate. L'attività di pianificazione e programmazione, infatti, ove realizzata, rappresenta lo strumento più efficace per consentire il raggiungimento coerente di obiettivi tramite una visione di lungo termine.

In questo contesto la VAS può incidere su tali attività, accompagnando la redazione del piano e orientandone "ambientalmente" i contenuti, così assumendo un ruolo determinante per implementare il paradigma dell'ambiente per lo sviluppo".[6]

La connotazione "procedimentale" e non sostanziale dell'istituto - secondo l'impostazione della direttiva 2001/42/CE che specificando come

[5] Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente,* Cedam, 2021, il quale sottolinea come non estranea a tale evoluzione ordinamentale anche la finalità di semplificazione, pur rilevandone criticamente la trasformazione nel suo opposto.

[6] Cfr. O. H. KASSIM, *La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolarne l'applicazione: le valutazioni ambientali*, cit.

obiettivo l'adozione di "una serie di norme procedurali comuni" ha introdotto un quadro minimo di principi generali del sistema di valutazione ambientale, lasciando agli Stati membri la definizione dei dettagli in considerazione del principio di sussidiarietà - si radica nella indicata finalità di integrazione degli aspetti ambientali, sia nella fase di elaborazione dei piani e programmi sia nella fase di adozione.

L'esclusione di norme di natura sostanziale con riguardo alla disciplina europea della VAS, e analogamente per la disciplina europea sulla VIA, è stata in dottrina giustificata dal fatto che in ambito europeo non è stabilito in via pregiudiziale ed assoluta quale sia *l'elevato livello di tutela* (salva la fissazione di livelli e standard di qualità dell'ambiente o di limiti di accettabilità delle emissioni) né definiti gli "*effetti significativi sull'ambiente*".[7]

Va tuttavia rilevato che l'evoluzione normativa in atto sembra consentire una diversa lettura poichè, come si vedrà anche per la VIA, dal nuovo impianto sembra emergere una funzione "sostanziale" e non solo procedimentale dell'istituto.

Del resto tale direzione appare segnata già nella sopra riportata norma del D.lgs. 152/06 come modificato nel 2017 (art 4.c.4), per l'estensione delle finalità contemplate dalla direttiva, laddove il generico obiettivo dell'"elevato livello di tutela ambientale" viene specificato assumendo lo sviluppo sostenibile come parametro teleologico fondamentale, interpretato in chiave ecologica e declinato in base a una prospettiva solidaristica [8].

---

[7] Come messo in rilievo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (causa C-341/95, 14 luglio 1998) e da accreditata dottrina (P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale nazionale e comunitario*, Cedam, 2014, p.72), non si tratta del più elevato livello possibile e nemmeno del più elevato livello conseguito da un singolo Paese, ma appunto di un obiettivo progressivo, da identificare e promuovere in modo graduale.
[8] Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2021, pag.47.

L'inquadramento, nel D.lgs. 152/2006, della VAS e della VIA nella prospettiva teleologica unitaria rafforza il nesso di presupposizione tra detti procedimenti ed evidenzia la funzione complementare che la VAS è chiamata a svolgere rispetto alla VIA. Mentre, infatti, "quest'ultima interviene nell'iter di approvazione di un singolo progetto e si concentra sull'impatto dell'opera, dunque sull'effetto, la VAS si focalizza sulla causa, e si caratterizza per il fatto di integrare la considerazione di valori ambientali nel procedimento di formazione di piani e programmi, così consentendo la valutazione contestuale di più opere che possono avere un impatto sul medesimo ambiente"[9]. Per mezzo della VAS gli interessi ambientali sono quindi versati all'interno dello stesso momento decisionale e sottoposti ad una valutazione da parte dell'"autorità procedente" (cui è rimessa l'approvazione del piano o programma) la quale, contestualmente alla valutazione degli altri interessi implicati, resta vincolata, come si dirà, al parere obbligatorio della "autorità competente" (per le valutazioni ambientali) inglobato nel procedimento per l'approvazione di un piano o programma.

La VAS è stata infatti definita in dottrina come un processo di valutazione integrato e partecipato che anticipa, accompagna e sorveglia la formazione delle scelte.[10]

Con riguardo al contesto applicativo va detto che la valutazione ambientale strategica è estesa agli atti di programmazione e pianificazione

[9] Cfr. P. CHIRULLI, cit., 2.

[10] Ancora P. CHIRULLI, cit., pag.5. L'Autrice, con particolare riferimento al settore urbanistico, rileva che sotto tale profilo la VAS ha accelerato un processo di trasformazione già in atto nelle tecniche di pianificazione, percepibile nella progressiva integrazione delle considerazioni ambientali e più in generale delle funzioni di conservazione con gli obiettivi di sviluppo, intrecciando così i valori di tutela con quelli di crescita e trasformazione, con ciò spingendo verso il superamento della tecnica "per tutele parallele" per un sistema integrato di pianificazione. In particolare si segnala della stessa A., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in Dir. Amm, 2015, 51 e ss.

di competenza di autorità pubbliche[11], e solo se suscettibili di produrre "impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale". In particolare, sono obbligatoriamente sottoposti a valutazione ambientale strategica, "i piani e programmi elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli", nonché i piani che "definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione" dei progetti assoggettati a VIA, elencati negli Allegati II, III e IV del D.lgs. 152/06. Infine, sono soggetti a VAS anche i piani e programmi per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza.

Non si tratta di un'elencazione tassativa, potendo l'autorità competente decidere di assoggettare alla VAS anche altri piani e programmi con potenziali effetti significativi sull'ambiente, tra questi i piani che determinano l'uso di "piccole aree a livello locale" o le modifiche minori, tenendo anche conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area interessata. Sono invece esclusi i piani destinati alla difesa nazionale, i piani finanziari e di bilancio, i piani di protezione civile in caso

[11] L' art. 5, comma 1, lett. e), definisce i piani e programmi, che costituiscono l'oggetto della valutazione ambientale strategica: "piani e programmi: gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche: 1) che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e 2) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative".

di pericolo per l'incolumità pubblica e i piani di gestione forestale (art 6 D.lgs. 152).

1.2. *La VAS nella fase di formazione del piano*

Sul piano organizzativo la disciplina codicistica, già modificata nel 2008 e successivamente nel 2010 in conformità alle disposizioni del legislatore europeo, fino alle più recenti modifiche apportate con il D.L. n.77/2021[12] delinea il procedimento tipo ma, come noto, a livello regionale diverse leggi [13] erano state emanate già prima del codice dell'ambiente.
Il procedimento, che vede come soggetti titolari di distinte competenze l'Autorità procedente, competente ad elaborare ed approvare il piano, e l'Autorità competente investita della fase propria delle valutazioni ambientali, segue dall'interno e fin dall'inizio la redazione del piano o programma.[14]

Rilevanza fondamentale per il buon esito della procedura riveste il rapporto ambientale di VAS redatto in conformità ai contenuti indicati nell'All.VI del "codice", preceduto da un rapporto preliminare ambientale sui possibili impatti significativi dell'attuazione del piano o programma, sulla base del quale viene avviata una prima consultazione tra le varie autorità coinvolte, ovvero l'Autorità procedente o il proponente, l'Autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, i quali, dopo la novella del 2021, che ha modificato l'art 13 c. 1 del codice

[12] DL del 31 maggio 2021 n.77 recante "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*" convertito, con modificazioni, nella legge n.108 del 29 luglio 2021.
[13] Sugli effetti derivanti dalla presenza di una già consolidata disciplina regionale cfr. E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del paino: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in Urbanistica e Appalti, 2010, 1104 e ss.
[14] Cfr. Consiglio di Stato Sez. IV, n.133/2011.

ambientale, sono individuati[15] dalla stessa autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, al fine di ottenere "contributi" tecnici e così definire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale.

Occorre rilevare che tra le varie informazioni che devono corredare il rapporto ambientale, indicate nel citato Allegato VI[16], figurano "*gli obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, europeo*

[15] Con successivo decreto legge n.152/21, convertito dalla legge n.233/2021, recante ulteriori disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle attività inserite nel c.d. *Recovery Plan* sono state disposte modifiche alle norme sulla VAS, in particolare prevedendo, ai fini della consultazione di cui all'art 13, che l'autorità competente "*selezioni*" e non solo *"individui" gli altri soggetti competenti in materia ambientale*, e riducendo i termini da 90 a 45 giorni per tale consultazione. Si è anche disposta la riduzione da 60 a 45 giorni dei termini per la partecipazione di cui all'art 14, ed infine la riduzione da 90 a 45 giorni del termine entro cui rendere il parere motivato di cui all'art.15. Va anche segnalato che la legge di conversione con modifiche di detto decreto, inserendo un nuovo comma 3-bis dell'art 12 del d.lgs. 152/06, ha indicato le modalità con cui l'Autorità competente può stabilire di non sottoporre a VAS un piano o programma. Come sottolineato nella relazione illustrativa al DL 152/2021 le nuove disposizioni si inscrivono nell'ambito del traguardo M1C1-60 (riferito alla "Riforma 1.9 - Riforma della pubblica amministrazione"), da conseguire entro il 2024, e l'introduzione di tali disposizioni "è determinata dalla considerazione che, nella maggior parte dei casi, i piani e i programmi di livello nazionale e regionale definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese, inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aventi carattere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti. La riduzione dei tempi è quindi funzionale a promuovere un 'contesto abilitante' per l'attuazione del PNRR, operando una accelerazione ed uno snellimento della procedura, fermo restando il rispetto" della normativa europea.

[16] *ALLEGATO VI - Contenuti del Rapporto ambientale di cui all'articolo 13. Le informazioni da fornire con i rapporti ambientali che devono accompagnare le proposte di piani e di programmi sottoposti a valutazione ambientale strategica sono:*
e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale; f) possibili impatti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori. Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi; g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali impatti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma.

e interno", pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale. L'evoluzione in senso climatico ambientale di tali obiettivi, nell'ottica della transizione ecologica, comporta evidentemente un rafforzamento dei fattori ed elementi da considerare ai fini delle valutazioni dell'autorità competente e dunque del parere di VAS che andrà a conformare il piano o programma. In particolare le *soluzioni basate sulla natura*, nell'ottica del nuovo scenario normativo europeo ed interno, dovrebbero costituire uno dei fattori fondamentali di valutazione delle *misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali impatti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma*. [17]

La scansione procedurale prevede che la proposta di piano, insieme al rapporto ambientale, la sintesi non tecnica, le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri e l'avviso al pubblico siano trasmessi in formato elettronico dall'Autorità procedente all'Autorità competente. Tale documentazione è immediatamente pubblicata e resa accessibile nel sito web di dette autorità, mentre la proposta di piano e il rapporto ambientale sono messi a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico interessato affinchè possano esprimersi in merito.[18]

L'art 14, come novellato dal DL 152/2021, disciplina la consultazione del pubblico disponendo che nel termine di 45 giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico "*chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni in forma scritta, in formato elettronico,*

[17] Cfr. S. TONDELLI, *Sostenibilità, cambiamenti climatici e valutazione ambientale strategica dei piani*, INU, Community sostenibilità ambientale, Corso di formazione su "Cambiamenti climatici e progetti di resilienza urbana", 2017.
[18] Art 13, c. 5 e 5-bis, come modificato dal DL n.77/21 e successivamente dal DL 152/2021.

anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi" (art 14 c.2)

All'esito della complessa fase tecnico-istruttoria, disciplinata dall'art 15 del codice, anch'esso modificato con DL 152/2021, l'Autorità competente esprime il parere motivato entro 45 giorni. L'Autorità procedente, in collaborazione con l'Autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma da approvare, alle "*opportune revisioni"* tenendo conto delle risultanze del parere motivato". Tale parere, che racchiude l'esito della VAS, riveste perciò efficacia vincolante. In tal senso si condivide la dottrina secondo la quale il parere negativo ha effetto preclusivo nei confronti della successiva approvazione del piano o programma, in quanto presupposto della prosecuzione del piano.[19]

Per taluni piani, ovvero gli stessi piani di cui al c.2 dell'art 6 assoggettati a VAS ma che determinano l'uso di piccole aree a livello locale o modifiche minori degli stessi, e per i piani e programmi, diversi da quelli di cui al c.2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, la prevista procedura di c.d. screening o verifica di assoggettabilità a VAS consente di verificare con una preliminare valutazione se gli effetti significativi sull'ambiente di detti piani o programmi siano tali da richiedere l'applicazione della VAS. A tale scopo il proponente il piano/programma trasmette un rapporto preliminare di VAS in conformità ai criteri elencati nell'All. I. L'autorità competente partecipa il documento preliminare, ovvero il rapporto preliminare di VAS (come specificato dalle recenti modifiche normative), agli altri soggetti pubblici competenti in materia ambientale, i quali rilasciano il loro parere entro 30 giorni e a seguito del quale, tenendo conto delle osservazioni pervenute, viene emesso, entro i successivi 90 giorni, il provvedimento di verifica che assoggetta o esclude il piano alla procedura di VAS (art 12).

[19] Cfr. P. DELL'ANNO, *op. ult. cit.*, pag.56.

Le recenti modifiche normative hanno apportato specificazioni atte a chiarire aspetti procedurali, ma anche a risolvere alcune criticità della VAS da tempo evidenziate in dottrina, con particolare riguardo alla fase del monitoraggio, di cui si dirà tra breve.[20]

Con specifico riguardo alla verifica di assoggettabilità a VAS, con la novella del 2021 si è precisato che il rapporto preliminare di VAS va trasmesso esclusivamente su supporto informatico. In ragione della dematerializzazione delle procedure, è stata infatti soppressa la parte del testo previgente che consentiva, nei casi di particolare difficoltà di ordine tecnico, di provvedere alla trasmissione anche su supporto cartaceo.[21]

Si è poi ritenuto di ridenominare il rapporto preliminare come "*rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS*" per distinguere tale rapporto preliminare dal rapporto preliminare di VAS previsto dal successivo art. 13, avente diversa funzione: il primo è infatti funzionale a comprendere se siano presenti impatti significativi sull'ambiente e quindi se sia necessaria la sottoposizione del piano/programma a VAS; il secondo documento è invece funzionale ad illustrare i contenuti da inserire nel Rapporto Ambientale.

La novella normativa ha inoltre precisato che nell'emettere il provvedimento di verifica con cui si dispone l'assoggettamento o meno a VAS del piano/programma, l'autorità competente non può, diversamente da quanto contemplato dal testo previgente, definire alcuna prescrizione.
Invero, le modifiche più significative attengono alla disciplina del monitoraggio della VAS.

La lettera d) dell'art. 28, comma 1 del decreto-legge n. 77 del 2021, ha modificato l'articolo 18 del decreto legislativo n. 152 del 2006 così da

[20] Sul punto specifico si richiamano le riflessioni svolte nei contributi sopra citati di O.H. KASSIM e di P. CHIRULLI.
[21] Tale modifica è stata da tempo già introdotta per la VIA e la proposta rende quindi uniformi le modalità di gestione dei procedimenti da parte dell'Amministrazione. (Cfr. la Relazione illustrativa del DL 77/21).

definire adempimenti e tempistiche certe nella fase di monitoraggio che, nella precedente formulazione, non essendo strutturata e formalizzata, non veniva svolta.

La nuova formulazione chiarisce una delle principali finalità del monitoraggio ovvero verificare lo stato di attuazione dei piani e dei programmi e il reale contributo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e dalle strategie regionali. Il comma 3- bis prevede infatti che l'autorità competente verifichi gli effetti prodotti e il contributo del piano o programma al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 152 del 2006, rafforzando in tal modo il collegamento tra le strategie per lo sviluppo sostenibile e le valutazioni ambientali.[22] In tale ottica la VAS sembra andare oltre l'approccio proattivo connotandosi come decisione predittiva e precauzionale.

1.3. Strategia climatico-ambientale e VAS: l'adattamento al cambiamento climatico come matrice guida

Sebbene la normativa sulla VAS sia cristallizzata nella direttiva risalente al 2001, recepita come detto con il decreto legislativo n.152/06 più volte modificato fino ai recenti interventi riformatori del 2021, l'evoluzione ventennale dell'intera disciplina ambientale ha evidentemente inciso sull'interpretazione della direttiva, e dunque sull'applicazione del procedimento, in un quadro di coerenza ed efficacia degli strumenti di azione e in aderenza ai principi dei Trattati UE, in particolare dopo le modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009.

[22] L'autorità competente deve esprimersi entro trenta giorni sui risultati del monitoraggio ambientale e sulle eventuali misure correttive adottate da parte dell'autorità procedente (nuovo comma 2-ter dell'art 18).

Occorre ricordare, sul punto, che a seguito del Protocollo di Kyoto, con tale ultimo Trattato europeo la "lotta al cambiamento climatico" è divenuta obiettivo specifico della politica dell'Unione in materia ambientale (art.191 del citato TFUE) e la "politica energetica" è stata inserita in Trattato con un apposito titolo ad essa dedicato[23].

In realtà, con specifico riguardo al fattore climatico, la lettura "adeguatrice" della disciplina prevista nella direttiva VAS è indotta dalla stessa formulazione del testo normativo europeo.

L'All. I della direttiva, infatti, corrispondente all'All. VI della vigente normativa interna (D.lgs. 152/06), relativamente alle informazioni a corredo del rapporto ambientale di VAS già indicava (lett. f All. I) "i fattori climatici" tra i possibili effetti significativi sull'ambiente, oltre alla biodiversità, la popolazione, la salute umana e le altre componenti ambientali descritte nella direttiva VIA 85/ 337 CEE[24]. Inoltre, la specifica previsione, tra le informazioni da fornire, degli "*obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o programma, e il modo in cui durante la sua preparazione si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale*" (lett. e All. I) implica evidentemente la necessità di far riferimento agli obiettivi che risultino rispondenti al tempo di applicazione della disciplina.

Tra questi, con riguardo alla questione dell'emergenza climatica, i macro obiettivi della mitigazione del clima e dell'adattamento al

[23] La previsione, con il Trattato di Lisbona, di un apposito Titolo dedicato alla politica energetica (Titolo XXI, art 194), unitamente all'obiettivo della lotta al cambiamento climatico ha senz'altro rafforzato il potere delle Istituzioni europee di indirizzare la normativa ambientale verso una maggiore tutela delle risorse naturali, nella più estesa visione dello "*sviluppo sostenibile della Terra*" sancita nell'art 3 c.3 e c.5 del TUE, in un'ottica di integrazione tra le politiche ambientali e quelle energetiche .

[24] Direttiva che pure annoverava il clima tra le componenti ambientali.

cambiamento climatico[25] risultano emblematici dell'adeguamento normativo, come evidenzia la parabola crescente con cui può declinarsi il tema: dalla componente ambientale "*clima*", già prevista nella direttiva VIA 85/337/CEE, si è passati alla indicazione dei "*fattori climatici*" tra gli effetti significativi da valutare nella VAS, fino alla specifica previsione della "*lotta al cambiamento climatico*" posta tra gli obiettivi della rinnovata politica europea dal 2009, attualmente articolata nei citati due macro obiettivi divenuti "prioritari" (*mitigazione del clima e adattamento al cambiamento climatico*).

In tale quadro si collocano dunque le successive più specifiche azioni dell'UE avviate per contrastare il cambiamento climatico[26] in collegamento con il rafforzamento della tutela della biodiversità.

La prima Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici (COM(2013) 216 final) del 2013, che infatti ne pone in evidenza lo stretto nesso con la biodiversità, promuove azioni volte a colmare le lacune nelle competenze - in particolare relative alle analisi e valutazioni del rischio; ai quadri di riferimento, ai modelli e strumenti a sostegno del processo

[25] Le misure di mitigazione sono azioni che riducono l'impatto antropico sul sistema climatico riducendo le emissioni di gas serra (es. promuovere forme di mobilità più sostenibili, migliorare l'efficienza energetica migliorando l'isolamento degli edifici, utilizzare l'energia da fonti rinnovabili, etc.). Le misure di mitigazione riducono le emissioni globali di gas climalteranti per evitare impatti sui cambiamenti climatici in futuro. Le misure di adattamento sono invece azioni che rispondono a cambiamenti climatici in atto o attesi. Hanno la potenzialità di ridurre gli impatti avversi e incrementare i benefici, ad esempio, raccogliendo e stoccando l'acqua piovana durante l'inverno per riutilizzarla in estate. Le misure di adattamento sono necessarie perché un certo grado di cambiamento climatico è inevitabile al di là di quello che facciamo per ridurre le emissioni future. Cfr. S. TONDELLI, cit.

[26] La questione viene in realtà avviata nel 2009 con il Libro bianco dal titolo *"L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo": "the Commission will work with Member States and stakeholders setting guidelines and exchanging good practice, to ensure that account is taken of climate change impacts when implementing the Environmental Impact Assessment (EIA) and Strategic Environmental Assessment (SEA) Directives and spatial planning policies."(The Commission's White Paper −Adapting to climate change: Towards a European framework for action, 2009).*

decisionale e della valutazione dell'efficacia delle varie misure di adattamento - e a integrare l'adattamento ai cambiamenti climatici in settori vulnerabili fondamentali come i trasporti, l'energia, la mobilità, le infrastrutture in generale (azioni UE "*a prova di clima*").[27] Le Linee guida UE per integrare i cambiamenti climatici e la biodiversità nella VAS ne costituiscono attuazione[28].

Con la attuale "stagione" contrassegnata dalla "conversione ecologica", il rafforzamento della politica europea sulla questione climatica è divenuta il perno del nuovo orizzonte normativo.

La recente nuova Strategia UE sull'adattamento al cambiamento climatico, approvata dal Consiglio Ue a giugno 2021[29], costituisce infatti una delle azioni chiave individuate nel *Green Deal UE*, che insieme alla recente legge europea sul clima [30] evidenzia la linea di potenziamento delle

---

[27] Anche il VII PAA dell'UE (*Decisione n.1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»)* ribadisce tale linea ponendo le basi per la rinnovata politica climatico-ambientale di sostenibilità e resilienza anticipando così gli obiettivi dell'Agenda Onu del 2015.

[28] EU, "*Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment*", 2013. L'obiettivo 13 dell'Agenda ONU 2030 "*Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico*" prevede al primo punto la necessità di "*rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali"* e al secondo punto di "*Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazioni nazionali"*. Nel nostro ordinamento in adesione all'azione europea e nell'ottica dell'Agenda ONU 2030 è stata adottata nel 2015 *la Strategia nazionale europea dell'adattamento ai cambiamenti climatici.*

[29] Cfr. Approvazione delle Conclusioni del Consiglio UE (9419/21 del 3 giugno 2021) "*Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*."

[30] Regolamento 2021/1119/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n.401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima") (PE-CONS 27/21 del 25 giugno 2021), cfr. 31^, Considerando del Regolamento: "L'adattamento è un elemento essenziale della risposta mondiale di lungo termine ai cambiamenti climatici. Gli effetti negativi dei cambiamenti climatici rischiano potenzialmente di superare le capacità di adattamento degli Stati membri. Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero pertanto migliorare la loro capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici, come previsto dall'articolo 7 dell'accordo di Parigi, e massimizzare i benefici collaterali derivanti da altre politiche e normative […]. È opportuno che gli Stati membri adottino

misure per la resilienza ai cambiamenti climatici tra le quali ruolo fondamentale assumono le soluzioni basate sulla natura. [31]

---

strategie e piani di adattamento completi a livello nazionale fondati su analisi rigorose in materia di cambiamenti climatici e di vulnerabilità, sulle valutazioni dei progressi compiuti sugli indicatori e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. L'UE dovrebbe puntare a creare un contesto normativo favorevole alle politiche e alle misure nazionali messe in atto dagli Stati membri ai fini dell'adeguamento ai cambiamenti climatici. Migliorare la resilienza climatica e le capacità di adattamento ai cambiamenti climatici richiede sforzi congiunti da parte di tutti settori dell'economia e della società nonché coerenza e uniformità in tutte le pertinenti normative e le politiche europee .....". Al Considerando 32^: "Gli ecosistemi, le persone e le economie di tutte le regioni dell'UE si troveranno ad affrontare i gravi effetti dei cambiamenti climatici, quali calore estremo, inondazioni, siccità, carenza idrica, innalzamento del livello del mare, scioglimento dei ghiacciai, incendi boschivi, sradicamenti causati dal vento e perdite agricole. I recenti eventi estremi hanno già inciso in modo sostanziale sugli ecosistemi, con ripercussioni sul sequestro del carbonio e sulle capacità di stoccaggio delle foreste e dei terreni agricoli. Il rafforzamento delle capacità di adattamento e della resilienza .... contribuisce a ridurre al minimo l'impatto dei cambiamenti climatici, ad affrontare gli impatti inevitabili in modo socialmente equilibrato e a migliorare le condizioni di vita nelle zone colpite. Prepararsi in anticipo a tali effetti è efficiente in termini di costi e può altresì apportare notevoli benefici collaterali per gli ecosistemi, la salute e l'economia. Le soluzioni basate sulla natura, in particolare, possono favorire la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento a essi e la protezione della biodiversità". Ed ancora il 34^ Considerando sottolinea "la necessità integrare i rischi legati ai cambiamenti climatici nelle decisioni di investimento e di pianificazione". Le disposizioni dell'art 5 (titolato "Adattamento ai cambiamenti climatici") del citato Regolamento 2021/1119 UE condensano le precise indicazioni dei Considerando sopra riportati, mentre all'art 7 sono previste disposizioni sulla "Valutazione delle misure nazionali" da parte della Commissione UE (entro il 30 settembre 2023 e successivamente ogni cinque anni) sulla : "...b) coerenza delle pertinenti misure nazionali nell'assicurare i progressi in materia di adattamento di cui all'art 5, tenendo conto delle strategie di adattamento nazionali."

[31] Con le *nature-based solutions* si preserva e si ripristina la natura, cercando di usarla in maniera sostenibile per ridurre il rischio degli impatti dei cambiamenti climatici, riducendo quindi anche la perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi. Nel rapporto del 2021 dell'EEA, *Nature-based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction*, si affronta l'argomento proprio dal punto di vista dell'adattamento, mostrando come le *nature-based solutions* siano multifunzionali. Infatti, agendo sull'adattamento, e quindi sull'aumento in resilienza, si ottengono benefici multipli anche in altri campi d'azione: preservazione della natura, mitigazione dei cambiamenti climatici, miglioramento della salute e del benessere umani, ma anche benefici in settori socioeconomici importanti come il turismo, l'energia e i trasporti, in aree urbane e costiere. In questo senso sono state definite come *"umbrella concept"*. Cfr. S. CASTELLARI, *Il clima sta cambiando il ruolo delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici INGV 2 luglio 2021 -Il contesto europeo e italiano di adattamento ai cambiamenti climatici*). Su come integrare i cambiamenti climatici nella VAS, in particolare per alcuni riferimenti operativi, e sulla funzione delle *Nature based solution* per mitigazione e adattamento ai

Nel nuovo corso si innesta anche l'8^ Programma di azione ambientale, adottato il 29 marzo 2022 dal Consiglio dell'Unione europea, che delinea il quadro dello sviluppo generale della politica ambientale UE fino al 2030.

Tale nuovo Programma, che si collega alla visione del precedente 7^ Programma di azione ("Vivere bene entro i limiti del nostro Pianeta" valido fino al 2020), muove dalle finalità del *Green Deal UE* e dell'Agenda ONU 2030 e sottolineando la necessità di un "cambiamento sistemico" individua sei obiettivi tematici prioritari e vincolanti, tra i quali in primis la neutralità climatica e l'adattamento e resilienza ai cambiamenti climatici. Propone poi la "*sostenibilità come principio guida delle politiche ed azioni ambiziose e coerenti in tutta la società*" (così l'emendamento 1 al Considerando 3 della Proposta di decisione) precisando l'importanza di applicare l'approccio multisettoriale *"One Health"* nell'elaborazione delle politiche[32] e sottolineando che il conseguimento degli OSS climatico ambientali è alla base degli OSS sociali ed economici.[33]

---

cambiamenti climatici nella VAS, cfr. S. TONDELLI, *Sostenibilità, cambiamenti climatici e valutazione ambientale strategica dei piani,* cit., in particolare la sezione dedicata a *"Nature based solution per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici"*. Sui profili evidenziati, di specifico interesse i contributi del trentesimo Congresso INU "Governare la frammentazione", Centro Congressi di Riva del Garda, 5 aprile 2019.

[32] Tale approccio riconosce che la salute umana è collegata alla salute animale e all'ambiente e che le azioni volte a contrastare le minacce per la salute devono tener conto di tutte e tre le dimensioni. I recenti rapporti di *Intergovernmental Panel on Climate Change* - IPCC evidenziano i possibili impatti della qualità dell'aria sulla salute umana, sia sulle malattie non trasmissibili che su quelle trasmissibili, sottolineando come i cambiamenti climatici possono agire direttamente e indirettamente nel determinare un'ampia varietà di malattie, favorendone nuove e agendo come forza moltiplicatrice per molte delle problematiche già esistenti. In tale direzione si colloca l'istituzione del "Servizio nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici" (Snpa) prevista nell'art. 27 del DL n.36 del 30/4/2022 (DDL C 3656 approvato in via definitiva il 29 giugno 2022).

[33] "L'8º PAA costituisce la base per il conseguimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima definiti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e nei relativi obiettivi di sviluppo sostenibile, e il quadro di monitoraggio istituito costituisce la componente ambientale e climatica dell'azione dell'UE finalizzata misurare i progressi verso una maggiore sostenibilità, che include neutralità climatica, efficienza delle risorse, *mobilità pulita e intelligente*, benessere e resilienza, *garantendo al contempo la*

In tale orizzonte e con specifico riguardo al settore delle infrastrutture vanno inquadrati anche i "*Nuovi orientamenti della Commissione UE sulla verifica climatica dei progetti infrastrutturali per il periodo 2021-2027"*[34]. Essi stabiliscono principi e prassi comuni per individuare classificare e gestire i rischi fisici legati al clima in sede di pianificazione, sviluppo, esecuzione e monitoraggio dei progetti e dei programmi infrastrutturali.[35]

---

coerenza tra gli obiettivi ambientali, sociali ed economici."). In tale PAA si richiama l'importanza dell'applicazione del principio *DNSH* del regolamento tassonomia nel conseguimento degli *obiettivi prioritari* e la necessità di integrare detti obiettivi in tutte le strategie, programmi, investimenti e progetti. In particolare si sottolinea la necessità di "colmare le lacune nei dati di monitoraggio *e nelle valutazioni utilizzando strumenti quali le valutazioni d'impatto ambientale ed elaborando metodi e strumenti per il monitoraggio continuo degli impatti trasversali e il costante miglioramento delle prestazioni ambientali*".

[34] Adottati a luglio 2021. Sulla base dell'esperienza acquisita nella verifica climatica dei grandi progetti nel periodo 2014-2020, i nuovi Orientamenti integrano tale verifica nella gestione del ciclo di progetto, nelle valutazioni d'impatto ambientale e nei processi di VAS.

[35] Con riguardo al settore delle infrastrutture va segnalato che già il Rapporto ambientale VAS dell'Allegato Infrastrutture al DEF (ottobre 2016) nella parte relativa agli "*obiettivi di protezione ambientale e di politica dei trasporti stabiliti a livello internazionale, comunitario o nazionale e loro integrazione nell'Allegato Infrastrutture"*, richiama le Linee Guida UE del 2013 sull'integrazione dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della biodiversità nella VAS oltre al Regolamento n.1315/2013/UE per lo sviluppo delle reti TEN, con specifico riferimento all'obiettivo di "*incrementare la resilienza ai cambiamenti climatici e alla altre calamità, anche riducendo il rischio idrogeologico*" (6.3). Tale Regolamento, prevede esplicitamente che la rete transeuropea dei trasporti sia pianificata, sviluppata e gestita secondo criteri di efficienza nell'impiego delle risorse attraverso: la valutazione degli impatti ambientali strategici, con l'istituzione di piani e programmi appropriati e degli impatti sulla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici; un'adeguata valutazione della vulnerabilità dell'infrastruttura dei trasporti per quanto riguarda i cambiamenti
climatici nonché le calamità naturali o provocate dall'uomo, al fine di far fronte a tali sf ide.
E' inoltre espressamente previsto (art 35 "Resilienza dell'infrastruttura ai cambiamenti climatici) che
"Durante la pianificazione delle infrastrutture, gli Stati membri prestano la dovuta atten zione al miglioramento della resilienza ai
cambiamenti climatici e ai disastri ambientali." In tale quadro va sottolineata la rilevanza che assume il principio *energy efficiency first - EE1 st*, in relazione al quale occorre segnalare la recente Raccomandazione del 28/9/2021 n.1749, con cui la Commissione UE ha fornito orientamenti applicativi precisando che detto principio,

Con riferimento al nostro ordinamento, lo strumento che recepisce le indicazioni comunitarie e nazionali in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, allineandosi alla relativa Strategia Europea (COM(2013) 216 final) e dando attuazione alla Strategia Nazionale di riferimento (SNAC -MATTM, 2015) di cui costituisce un'articolazione operativa, è il "Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici", attualmente in fase di VAS, che concorre all'attuazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e dell'integrazione ambientale di tutte le politiche di intervento sul territorio. Tale rilevante documento rappresenta dunque "lo strumento di pianificazione nazionale a supporto delle istituzioni nazionali, regionali e locali che saranno chiamate a sviluppare, sulla propria scala di governo, i contenuti del Piano, dettagliando le azioni settoriali di adattamento ivi individuate, come le più opportune rispetto alle specificità dei diversi contesti e definendo un meccanismo di governance con l'obiettivo di mettere a sistema le pianificazioni già esistenti ed indirizzare al meglio quelle future."[36]

Va evidenziato – come rilevato nelle stesse Valutazioni espresse in fase di Verifica di assoggettabilità – che benchè proposto quale strumento di orientamento "flessibile", non ponendosi gerarchicamente al di sopra di alcun piano, settoriale o territoriale, tale piano avrà effetto su un numero elevato di Piani e Programmi facendo in modo che gli stessi contengano

---

incorporato nel regolamento sulla governance dell'energia (reg. 2018/1999 Ue) e nella direttiva sull'efficienza energetica (dir. 2018/2002 Ue), deve essere applicato in una visione olistica che sia in linea con gli obiettivi di cui alla legge sul clima UE e perciò valutato al primo posto nelle decisioni di pianificazione, di politica e degli investimenti che incidono sul consumo di energia e sull'approvvigionamento energetico.

[36] Cfr. il testo del Parere n.1 del 2/10/2020 della Sottocommissione VAS della Commissione tecnica di Verifica dell'impatto ambientale, ove si sottolinea che "Visto il mutato quadro di riferimento europeo e italiano in materia di sostenibilità e di contrasto al Cambiamento Climatico è necessario che la verifica di coerenza garantisca l'allineamento in particolare con: il "Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima", la Comunicazione sul Green Deal Europeo ma anche la nuova "*Strategia Europea per la Biodiversità verso il 2030 (COM/2020/380 final*)" che appare strategica in considerazione delle numerose interconnessione con il tema del Cambiamento Climatico."

elementi di valutazione, programmazione o pianificazione di azioni di adattamento al cambiamento climatico, che assume quindi valore di matrice guida[37]. L'obiettivo che si persegue è di fornire alle istituzioni un quadro conoscitivo di riferimento riguardo alle condizioni climatiche attuali e scenari futuri; agli impatti e vulnerabilità settoriali; alle azioni di adattamento settoriali; ma anche riguardo alla definizione di ruoli e competenze per l'implementazione delle azioni e strumenti di coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio, con indicatori di efficacia delle azioni di adattamento e valutazione degli effetti delle azioni medesime con modalità di monitoraggio.

Il PNACC viene così proposto come uno strumento di alta pianificazione e programmazione ma anche di coordinamento trasversale a disposizione delle diverse autorità alle quali fornire strumenti e misure da adottare e adattare alle esigenze specifiche.

Va infine rilevato che il macro- obiettivo dell'adattamento ai cambiamenti climatici è alla base anche del Piano per la transizione ecologica recentemente approvato in attuazione dell'art 57-bis c.4 del D.lgs. n.152/06, introdotto dal D.L. n.22/2021 (art. 4 c.1) [38].

---

[37] Nelle valutazioni espresse in fase di Verifica di assoggettabilità si pone in rilievo che il PNACC presenta numerose e profonde interconnessioni con i Piani e Programmi per i quali è prevista l'assoggettabilità a VAS ai sensi dell'art. 6 comma 2 del D.lgs. 152/06 e le azioni del Piano stesso avranno, seppure indirettamente, effetti significativi sull'ambiente attraverso l'interconnessione con gli altri Piani settoriali. Ciò riguarderà in particolare la pianificazione settoriale concernente i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, del turismo, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli e che quindi il grado d'influenza sulla pianificazione territoriale da parte del PNACC è da considerarsi significativo. (Così testualmente nel citato Parere n.1/2020).

[38] L'art. 57-bis c.4 del D.lgs. n.152/06 è stato introdotto dal DL n.22/2021 (art 4 c.1). Il Piano, approvato con delibera Comitato CITE 8 marzo 2022 n.1, è finalizzato a *"coordinare le politiche in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti; di mobilita' sostenibile; di contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo; di risorse idriche e relative infrastrutture; della qualita' dell'aria; dell'economia circolare"*. Come può rilevarsi, tali politiche sostanziano gli obiettivi riconducibili a quelli indicati nell'art 9 del regolamento tassonomia. Si tratta dunque di un rilevante Atto che delinea il nuovo indirizzo ordinamentale tracciato con il Decreto Legge n.

2. La VIA nell'assetto normativo della semplificazione procedimentale

2.1. *VIA e razionalizzazione dei processi di gestione dei beni complessi*

Il procedimento di VIA, che trae origine dalla direttiva 85/337/CEE abrogata dalla direttiva 2011/92/UE e che successivamente è stato revisionato con la direttiva 2014/52/UE, può considerarsi il procedimento amministrativo paradigmatico dell'evoluzione che, in ambito europeo e interno, ha investito da un lato il concetto di tutela ambientale, via via arricchitosi nei suoi contenuti in termini tali da assurgere a valore/bene sistemico, e, dall'altro, il ruolo della semplificazione procedimentale ovvero l'esigenza di razionalizzare i processi di gestione dei beni complessi come l'ambiente, semplificazione che in ambito UE è infatti espressamente richiamata nella citata direttiva VIA del 2014 proprio al fine di un più efficace perseguimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale nella loro rinnovata dimensione dopo il Trattato di Lisbona.

Di tale evoluzione giuridica si cercherà di tracciare i punti fondamentali al fine di inquadrare ed interpretare le linee del nuovo assetto normativo di riferimento, partendo dalla citata direttiva 2014/52/UE.

Tale normativa europea, recepita nel nostro ordinamento con il D.lgs.104/2017 che ha apportato profonde modifiche al D.lgs. 152/06, c.d.

22/2021, convertito nella legge 22 aprile 2021 n.55, che ha istituito *il Ministero della transizione ecologica* in sostituzione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare. Al rinnovato organo il citato decreto ha infatti attribuito le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema aggiungendo, anzi ad essi anteponendo nella declaratoria del testo, *"lo sviluppo sostenibile"*. Per la concreta attuazione di tali obiettivi è stato istituito il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), competente ad approvare il citato Piano per la transizione ecologica. Nel medesimo disegno riformatore anche la significativa ridenominazione del "Ministero delle infrastrutture e trasporti" in "*Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*" attesta quel mutamento sostanziale di prospettiva, in aderenza alla innovativa visione di una "resilienza trasformativa" del sistema socioeconomico, visione evidenziata come obiettivo fondamentale nella stessa Direttiva MIMS che rimodulando gli indirizzi per l'attività amministrativa richiama espressamente il principio *DNSH.*

Codice dell'ambiente, segna per così dire il nuovo percorso dell'istituto fornendo elementi di novità che connotano quel processo evolutivo cui si è fatto cenno, in particolare riguardo ai seguenti aspetti: 1) il rafforzamento della qualità del procedimento di VIA, in rispondenza ai principi della *smart regulation*, 2) l'integrazione delle procedure attraverso una maggiore coerenza e sinergie con altre normative e politiche dell'UE, come pure con le strategie e politiche degli Stati membri attraverso la semplificazione e armonizzazione delle procedure, 3) la considerazione delle nuove problematiche ambientali quali l'efficienza e la sostenibilità delle risorse, la tutela della biodiversità e i cambiamenti climatici, i rischi di incidenti e calamità naturali, l'uso sostenibile del suolo e la percezione del paesaggio 4) il potenziamento delle garanzie di partecipazione e trasparenza e delle responsabilità dei decisori pubblici.

Il citato D.lgs. n.104/2017, che opera una revisione sistematica della disciplina di VIA, ribadisce comunque la funzione storica del procedimento, ovvero quella di assicurare che nella fase di formazione delle decisioni per la realizzazione dei progetti contemplati negli allegati I e II delle direttive UE siano adeguatamente considerati la protezione della salute, il miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita, il mantenimento della biodiversità e della capacità di riproduzione dell'ecosistema[39], ma aggiungendo - in particolare nella parte indicata negli allegati – la considerazione della "vulnerabilità ambientale" per effetto dei cambiamenti climatici o per gravi incidenti e calamità naturali.

[39] Art. 4 c.4 lett b): *la valutazione ambientale dei progetti ha la finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita. A questo scopo essa individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e secondo le disposizioni del presente decreto, gli impatti ambientali di un progetto come definiti all'articolo 5, comma 1, lettera c).*

La finalità dell'istituto, espressamente indicata nella normativa, è dunque quella di valutare gli effetti significativi e negativi, diretti e indiretti, di un progetto sulla popolazione e salute umana; sulla biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; sul territorio, suolo, acqua, aria e clima; sui beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; nonché sull'interazione tra tali fattori, e di tener conto degli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo.[40]

Sotto il profilo strutturale, l'art 5 del vigente codice ambientale al comma 1 lett b definisce la VIA come "*il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto, l'elaborazione e la presentazione dello studio d'impatto ambientale da parte del proponente, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio d'impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni, l'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto, l'integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto*". Risulta così evidente che la VIA, "in una sequenza procedimentale di atti, che prende avvio da

[40] L'art. 5 c.1 lett c) definisce gli impatti ambientali: "*effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; l'interazione i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo*". La lett. o) del medesimo comma precisa il contenuto del provvedimento di VIA*: il provvedimento motivato, obbligatorio e vincolante, che esprime la conclusione dell'autorita' competente in merito agli impatti ambientali significativi e negativi del progetto, adottato sulla base dell'istruttoria svolta, degli esiti delle consultazioni pubbliche e delle eventuali consultazioni transfrontaliere*". L'art 6 c. 5 prevede che "*La valutazione d'impatto ambientale si applica ai progetti che possono avere impatti ambientali significativi e negativi, come definiti all'articolo 5, comma 1, lettera c).*

un'attività del soggetto che propone un progetto (mediante elaborazione dello "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 pervenutele, deve pervenire a una decisione in merito "agli effetti significativi del progetto sull'ambiente", decisione che dovrà essere "versata" in un provvedimento e "integrata" in tutte le decisioni concernenti in senso lato l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio dell'opera. La procedura di VIA comprende quindi un insieme di attività varie 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 dismissione" [41].

La stessa qualificazione della decisione di VIA in termini di provvedimento costituisce l'approdo di un percorso evolutivo che ne ha contraddistinto la natura giuridica, via via mutata nel tempo - da mero parere giudizio tecnico a provvedimento di alta amministrazione e persino atto politico – ma che sembra oggi recuperare il suo alveo originario di provvedimento amministrativo complesso, come si vedrà appresso. Nella disciplina primigenia essa era infatti raffigurata come un procedimento

[41] Così M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra D.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018, in* Federalismi, 2019, ove si richiama 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".

volto a produrre un parere di compatibilità ambientale dotato di efficacia preclusiva, ove negativo, e di valore condizionante, ove positivo con prescrizioni, sul procedimento principale di approvazione o autorizzazione dell'opera.[42]

La successiva normativa ne ha codificato la trasformazione in un vero e proprio procedimento autorizzatorio a contenuto complesso che sostituisce, include o coordina gli altri atti amministrativi di consenso in materia ambientale. Il provvedimento di VIA, "obbligatorio e vincolante", ha infatti l'efficacia di sostituire "tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze, i pareri, i nulla osta e gli assensi comunque denominati in materia ambientale e di patrimonio culturale (art 5, c.1 lett.o), compresa l'autorizzazione integrata ambientale[43].

Le modifiche apportate al D.lgs. 152/06 con i D.lgs. n.4/2008, n.128/2010 e n.104/2017 ne hanno fatto emergere il nesso funzionale ed anche organizzativo che collega la competenza al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'opera con la competenza alla emanazione della VIA, ribaltandone la priorità in favore di quest'ultima ed alterandone la natura e la funzione[44]. Con riguardo all'ambito di applicazione del procedimento, a livello statale sono assoggettati

[42] Anche nella normativa tecnica (DPCM 27/12/88 ora abrogato) era configurata come "*giudizio di compatibilità*".

[43] L'inclusione nella VIA (per le opere/impianti da realizzare o per le modifiche sostanziali soggette a VIA) della AIA si spiega in ragione della necessità di coordinamento tra due valutazioni aventi in sostanza il medesimo oggetto, seppur considerato sotto diversi profili: la realizzazione dell'impianto è infatti funzionale rispetto all'insieme delle operazioni produttive che saranno portate avanti in quella sede, e l'impatto finale, che deve essere considerato anche in sede di VIA, non può prescindere dal tipo di attività che dovrà essere svolta.

[44] Cfr. P. DELL'ANNO, cit., pag.62 e 63 nota 11 in cui l'A. rileva - già precedentemente alle successive modifiche avvenute nel 2020 e 2021 di cui si dirà tra breve - che la scelta del legislatore corrispondente a indubbie esigenze di semplificazione, coordinamento e razionalizzazione dei procedimenti ambientali, ha comportato un mutamento genetico dell'istituto, qualificato come "*super-autorizzazione*" inclusiva di ogni altro provvedimento permissivo ambientale, compresa l'autorizzazione integrata ambientale, connotato da ampia discrezionalità amministrativa e non solo tecnica. cfr. anche pag. 91 e ss.

obbligatoriamente a VIA le opere e i progetti che ricadono nell'All II del codice ambiente, mentre nell'All. 2 bis sono elencati i progetti sottoposti a procedura di assoggettabilità, ovvero alla procedura preliminare di valutazione prevista per determinate categorie di opere al fine di verificare se sussistono le condizioni per sottoporre o meno l'opera o intervento alla procedura di VIA. Ricadono invece nella competenza regionale i progetti elencati negli All. III e IV.

La competenza in sede statale è del MITE [45] di concerto con il Ministro della cultura, mentre a livello regionale l'autonomia organizzativa consente alle Regioni di scegliere l'autorità competente purchè preposta alle funzioni di tutela ambientale. L'istruttoria tecnico-scientifica è demandata alla Commissione tecnica VIA e VAS.[46]

Occorre rilevare che con il secondo correttivo al D.lgs. 152/06, ovvero il D.lgs. n.4/2008, è stato espressamente previsto che il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali è definito dalla Strategia nazionale di sviluppo sostenibile adottata nel nostro ordinamento nel 2002[47], che deve essere periodicamente aggiornata dal Governo. Coerentemente con gli

[45] Così ridenominato nel DL n.22/2021 convertito in legge n.55/2021 in sostituzione del Ministero dell'ambiente, tutela del territorio e del mare.
[46] Cfr. art 7 c.6, 7 bis 4ter, e art 8. c.1.
[47] Con delibera CIPE del 2 agosto 2002, a poche settimane dal vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, nel nostro ordinamento fu approvata la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile che individuava per il successivo decennio i principali obiettivi ed azioni per quattro aree prioritarie: clima; natura e biodiversità; qualità dell'ambiente e della vita negli ambienti urbani; uso sostenibile e gestione delle risorse naturali e dei rifiuti. Tale strategia si poneva in continuità con i principi di Rio 1992, con il 6° Piano d'Azione Ambientale dell'UE e con gli obiettivi fissati a Lisbona e poi a Göteborg in materia di piena occupazione, coesione sociale e tutela ambientale. E' significativo rilevare che tra gli strumenti d'azione, la Strategia - già venti anni orsono -prevedeva l'integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore, a partire dalla valutazione ambientale di piani e programmi; l'integrazione del fattore ambientale nei mercati, con la riforma fiscale ecologica nell'ambito della riforma fiscale generale, la considerazione delle esternalità ambientali e la revisione sistematica dei sussidi ambientali; il rafforzamento della partecipazione dei cittadini; lo sviluppo dei processi di Agenda 21 locale; l'integrazione dei meccanismi di contabilità ambientale nella contabilità nazionale. Così anticipando di 20 anni l'attuale scenario.

obiettivi posti in tale Strategia nazionale anche le Regioni si dotano di una loro strategia di sviluppo sostenibile, che assicura "*la dissociazione fra la crescita economica ed il suo impatto sull'ambiente, il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità ed il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per la crescita della competitività e dell'occupazione.*"[48]

Deve rilevarsi che le significative modifiche apportate al codice con la richiamata normativa del 2008 hanno tracciato le linee del percorso evolutivo, con indicazione di indirizzi, finalità e modelli di azione[49], che trovano ora nel quadro normativo post-pandemico il nuovo approdo connotato dagli "obiettivi prioritari" alla base del nuovo ordine giuridico connotato nei termini di Green New Deal.

L'azione politica del nostro ordinamento in tema di sviluppo sostenibile appariva quindi già indicata nell'art.3-quater del D.lgs. 152/06,

---

[48] Art 34 c.5 del D.lgs.152/06, norma inserita con le modifiche apportate con il decreto legislativo correttivo n.4/2008.

[49] Cfr. art 34 c.6 e 7: "6. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni e le province autonome cooperano per assicurare assetti organizzativi .... atti a garantire le condizioni per lo svolgimento di funzioni finalizzate a:
a) determinare, nell'ottica della strategia di sviluppo sostenibile, i requisiti per una piena integrazione della dimensione ambientale nella definizione e valutazione di politiche, piani, programmi e progetti;
b) garantire le funzioni di orientamento, valutazione, sorveglianza e controllo nei processi decisionali della pubblica amministrazione;
c) assicurare lo scambio e la condivisione di esperienze e contenuti tecnico-scientifici in materia di valutazione ambientale;
d) favorire la promozione e diffusione della cultura della sostenibilità dell'integrazione ambientale;
e) agevolare la partecipazione delle autorità interessate e del pubblico ai processi decisionali ed assicurare un'ampia diffusione delle informazioni ambientali.
7. Le norme tecniche assicurano la semplificazione delle procedure di valutazione. In particolare, assicurano che la valutazione ambientale strategica e la valutazione d'impatto ambientale si riferiscano al livello strategico pertinente analizzando la coerenza ed il contributo di piani, programmi e progetti alla realizzazione degli obiettivi e delle azioni di livello superiore. Il processo di valutazione nella sua interezza deve anche assicurare che piani, programmi e progetti riducano il flusso di materia ed energia che attraversa il sistema economico e la connessa produzione di rifiuti."

aggiunto dal correttivo D.lgs. n.4/08, con il quale è stato introdotto nel nostro ordinamento il principio dello sviluppo sostenibile con indicazione delle modalità di applicazione[50].

2.2. *Le innovazioni normative dal D.lgs. 104/2017 al D.L. 77/21 e i successivi interventi del legislatore: razionalizzazione procedimentale e priorità degli interessi climatico-ambientali:*

Come si è detto, la disciplina della valutazione di impatto ambientale, contenuta nella parte seconda del Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006), è stata profondamente modificata con il D.lgs. 104/2017 al fine di recepire le modifiche apportate dalla direttiva 2014/52/UE. Tale recepimento è stato tuttavia ritenuto non adeguato dalla Commissione europea che in data 12 febbraio 2020 ha avviato, con una lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia (n. 2019/2308) per non conformità alla normativa europea.

È quindi intervenuto il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76[51] che all'articolo 50 ha apportato modifiche volte a perfezionare il modello di razionalizzazione prevedendo anche una disciplina specifica per la valutazione ambientale, in sede statale, dei progetti necessari per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

Successivamente, in attuazione delle "Misure per la ripresa e la resilienza" di cui al nostro PNRR, il legislatore è nuovamente intervenuto

[50] In un precedente nostro contributo (*Principi e istituti ecogiuridici per il governo "rigenerativo" del territorio. Verso un green new deal,* in *Scritti in onore di Eugenio Picozza,* Editoriale scientifica, 2019*),* si è rilevato che i prodromi dei più recenti orientamenti sul tema giuridico della resilienza apparivano già annidati nell'ordinamento, in particolare nella richiamata disposizione di cui all'art 3-quater del c.d. codice dell'ambiente, non adeguatamente "valorizzata" nella sua interpretazione ed applicazione.

[51] Decreto legge n.76/2020 convertito, con modifiche, nella legge n.120/2020.

sull'assetto organizzativo e procedimentale della PA, disegnando con il D.L. n.77/2021 una nuova semplificazione normativa ed amministrativa, con ulteriori misure di accelerazione e di snellimento delle procedure ambientali di VAS e VIA.[52]

Occorre sottolineare che tale nuova semplificazione presenta una speciale connotazione[53], come può dedursi dalla disposizione che "in apertura" del decreto n.77/21 sembra tracciare un nuovo indirizzo nell'applicazione del principio di buon andamento delle PA. Ed infatti la norma di cui all'art. 1 *(Principi, finalità e definizioni)* al comma 2, nell'indicare *"il preminente valore che assume l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al c.1"*, ne precisa i termini in stretta connessione con la priorità degli obiettivi climatico-ambientali: "*nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'UE in materia di clima e di ambiente*"; in tal modo indicando un nuovo punto di equilibrio tra esigenze di snellimento e accelerazione dell'azione amministrativa, che sono consustanziali alle riforme sulla semplificazione succedutesi in circa un trentennio - dalla legge 241 del 1990 fino alle modifiche apportate con il D.L. 16 luglio 2020, n.76. 2020[54]

---

[52] Per una prima analisi e ricognizione della normativa sopraggiunta tra il 2020 e il 2021 in tema di VIA, cfr. B. AURELIO, *Primi appunti sulla riforma di VIA e VAS recata dal DL77/2021*, in www.diritto.it., ove, richiamando il Dossier del Servizio Studi Senato n.394/2 sul DL 77/21 AC 3146-A/R, si esaminano le modifiche apportate nella sequenza normativa prevista dalla Parte II del Codice Ambiente.
E tuttavia la nuova semplificazione non sembra dismettere i caratteri di una perenne riforma "itinerante", ove si consideri la decretazione d'urgenza successiva - tuttora in atto - che ha apportato modifiche e integrazioni al dl 77/21, ampliandone il raggio di azione e prevedendo speciali disposizioni per alcuni settori strategici come quello delle infrastrutture e trasporti. In tale direzione si collocano il DL n.121/2021 e il DL n.36/2022.

[53] Si rinvia alle Riflessioni svolte in precedenti contributi e riportate ora nella Premessa di questo lavoro: "*La semplificazione itinerante tra PNRR e Repowereu. Riflessioni in cammino nel nuovo assetto "eologicamente orientato"*, destinata al Rapporto Sipotra 2022 in corso di elaborazione.

[54] Sulla semplificazione della PA la letteratura è evidentemente sterminata. Per una lettura che ne sottolinea i tratti di "snellimento" escludendo una sua valenza meramente acceleratoria, cfr. F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Editoriale Scientifica, 2000; più di recente cfr. S.

- ed esigenze di tutela "prioritaria" degli interessi che da "sensibili" sono divenuti "strategici" (*priorità climatico ambientali*) per la sopravvivenza stessa della specie, non solo umana.

Non si tratta, a ben vedere, di un mero spostamento "quantitativo", per così dire, del punto di equilibrio a favore delle predette "istanze prioritarie", quanto piuttosto di un mutamento di prospettiva dell'intero processo che dovrebbe guidare il nuovo modello decisionale.

Le modifiche sulla "velocizzazione" dei procedimenti sembrano infatti declinabili guardando la rinnovata accelerazione dell'azione amministrativa come parte integrante del fine ultimo dell'azione medesima, ovvero guardando l'aspetto acceleratorio, che in sé afferisce al piano quantitativo, come funzionale al nuovo processo decisionale che è connotato, sul piano qualitativo, dagli interessi climatico ambientali.

In altri termini la semplificazione amministrativa che emerge dal disegno riformistico post pandemia, trovando un vincolo nelle "*priorità*" che la stessa legge riconosce a tali interessi, muta la sua originaria funzione, mostrando un nuovo volto che la distingue dalle precedenti riforme ad essa riferite: occasionata dalla transizione ecologica - anzi additata a suo presupposto come "transizione burocratica" – essa è radicata in quelle stesse "*priorità climatico ambientali*".

Da ciò il significato nuovo dell'esigenza acceleratoria e di snellimento che appare legata all' "effetto utile", per così dire, ovvero alla necessità ed urgenza di giungere a decisioni che non possono non essere qualitativamente rispondenti alle predette priorità, e rispetto alle quali

---

GARDINI, *La semplificazione dell'azione amministrativa nella legge sul procedimento*, con bibliografia ivi citata in particolare gli Scritti di L. TORCHIA, F. FRACCHIA, P. LAZZARA, M. BOMBARDELLI, G. ARENA, M.R. SPASIANO), in F. MANGANARO, *Scienza delle Pubbliche amministrazioni*, Editoriale Scientifica 2019.

dunque la stessa *"sollecita e puntuale realizzazione degli interventi"* diventa strumentale.

Ai fini che interessano il discorso in esame si darà conto delle più rilevanti modifiche normative, in una prospettiva per così dire in crescendo, dalle innovazioni del 2017 fino al decreto n.77/2021, come integrato dalla successiva normativa fino a giugno 2022.

Va infatti sottolineato che il corso più recente della semplificazione del procedimento di VIA appare volto a perfezionare e rendere effettivo quel processo di razionalizzazione procedimentale avviato con il D.lgs. 104/2017, i cui apporti innovativi hanno infatti posto le basi per il perseguimento di un corretto equilibrio tra tutela dell'ambiente e attività economiche. Ne sono prova il potenziamento degli istituti volti a favorire l'interazione collaborativa tra soggetto proponente e amministrazione prima dell'avvio del procedimento, la riduzione degli oneri documentali posti a carico del proponente ma con maggiori garanzie di qualità, 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.[55]

In dottrina è stata ben evidenziata la filosofia di fondo del legislatore delegato nel 2017: incentivare "catene" di comportamenti virtuosi dei soggetti sia pubblici che privati coinvolti nel procedimento, finalizzate a garantirne la funzionalità, l'efficacia e l'efficienza. A tale logica si ascrive la riduzione degli oneri di produzione documentale a carico del proponente, pur con la garanzia di una migliore qualità dei documenti da presentare e di

[55] Cfr. M. CECCHETTI, cit., pag. 5 e ss. al quale si rinvia per l'attenta analisi dei contenuti normativi della riforma del 2017 ricostruiti alla luce delle relazioni intersoggettive ed interorganiche tra i diversi destinatari della disciplina.

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.[56]

Un esempio di "collaborazione preventiva" tra proponente e Amministrazione procedente si riscontra nelle previsione dell'art. 20 finalizzata alla esatta individuazione del livello di dettaglio degli elaborati progettuali da presentare nel procedimento di VIA, essendo stato soppresso l'obbligo di allegare il progetto preliminare, sostituito dal "progetto di fattibilità" come definito dal Codice dei contratti pubblici o dal progetto definitivo se disponibile, ma, comunque, con l'onere di un livello di dettaglio tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti ambientali.

L'art. 20 del D.lgs. n. 152 del 2006, come novellato nel 2017, disciplina infatti un procedimento speciale nel quale il proponente ha la facoltà di richiedere una fase di confronto con l'autorità competente al fine

[56] Con riferimento alla procedura di verifica di assoggettabilità, è stato infatti 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. Riguardo, invece, alla procedura di VIA, è stato soppresso l'obbligo di produrre il "progetto preliminare" e prevista 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. Sul punto cfr. ancora M. CECCHETTI, cit., 13, il quale osserva che "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 richiesta, 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, 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")."

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. La più recente modifica a tale norma operata dal D.L. 77/21, già modificata con l'art. 50 del D.L. n.76 del 2020, ha ripristinato la disposizione del 2017 volta a dare certezza dei tempi, indicando il termine di 30 giorni, "*dalla presentazione della proposta degli elaborati progettuali, ivi compresi quelli per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*" (ovvero i progetti attuativi del PNRR, del PNIEC ovvero finanziati con il fondo complementare), entro cui l'autorità competente deve trasmettere il proprio parere al proponente.

Sul piano delle competenze, esempi di razionalizzazione sono nelle più recenti modifiche apportate, con il citato D.L. 77/21, all'articolo 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, volte a regolare le ipotesi in cui l'Autorità competente coincida con l'Autorità che autorizza il progetto; in tale ipotesi, la norma proposta prevede che la valutazione dell'impatto ambientale venga rilasciata dall'Autorità competente nell'ambito del procedimento autorizzatorio. Evidente l'effetto di semplificazione, tenuto anche conto che con l'istituzione del Ministero della transizione ecologica, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge n. 22 del 2021 convertito con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2021, le competenze in materia di autorizzazione di numerosi impianti sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero della transizione ecologica, cosicchè in questi casi la procedura autorizzativa e quella di valutazione di impatto ambientale, pur esercitate da distinte Direzioni generali, fanno capo al medesimo Ministero. Analogamente, la previsione di cui al comma 4-bis, introdotto nel 2021, dopo il c.4 dell'art 7-bis Codice Ambiente, è volta a prevedere una procedura per individuare con certezza l'autorità competente

in caso di dubbi in ordine ai progetti rientranti in parte nella competenza statale e in parte nella competenza regionale.[57]

Nel quadro delle competenze va poi segnalato che l'ambito di attività della Commissione Tecnica PNIEC è stato esteso alla valutazione ambientale di competenza statale dei progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).[58]

---

[57] Nel caso di opere o interventi caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA ovvero a verifica di assoggettabilità a VIA rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale, il proponente, con riferimento alle voci elencate negli allegati II, II-bis, III e IV, invia in formato elettronico al Ministero della transizione ecologica e alla Regione o Provincia autonoma interessata una comunicazione contenente: a) oggetto/titolo del progetto o intervento proposto; b) tipologia progettuale individuata come principale; c) altre tipologie progettuali coinvolte; d) autorità (stato o regione) che egli individua come competente allo svolgimento della procedura di VIA o verifica di assoggettabilità a VIA. Il successivo comma 4-ter, ancora introdotto dal legislatore del 2021, prevede che entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, la Regione o la Provincia autonoma ha la facoltà di trasmettere valutazioni di competenza al Ministero, dandone contestualmente comunicazione al proponente. Entro e non oltre i successivi trenta giorni, in base ai criteri di cui agli allegati II, II-bis, III e IV, il competente ufficio del Ministero comunica al proponente e alla Regione o Provincia autonoma la determinazione in merito all'autorità competente, alla quale il proponente stesso dovrà presentare l'istanza per l'avvio del procedimento. Decorso tale termine, si considera acquisito l'assenso del Ministero sulla posizione formulata dalla Regione o Provincia autonoma o, in assenza di questa, dal proponente.

[58] Conseguentemente la Commissione ha assunto la nuova denominazione di "Commissione Tecnica PNRR-PNIEC" (art 8 c. 2-bis), mentre per gli altri progetti, non rientranti nel PNIEC e PNRR, resta competente la Commissione tecnica VIA e VAS (art 8. C.1). Va segnalato che con DL n. 80/2021 (art 17- undecies) è stato disposto il differimento dell'efficacia delle nuove norme relative alla Commissione istruttoria per la valutazione di impatto ambientale (VIA) dei progetti PNRR-PNIEC, prevedendo l'applicazione alle sole istanze presentate a partire dal 31 luglio 2021. La stessa decorrenza è stata prevista per la devoluzione alla competenza statale delle istanze di VIA relative a progetti di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica con potenza complessiva superiore a 10 MW. Inoltre l'art. 10, comma 7-octies del DL n.121/21 ha integrato la normativa che disciplina il caso in cui al presidente della Commissione VIA-VAS sia attribuita anche la presidenza della Commissione VIA per i progetti PNRR-PNIEC, così chiarendo che la finalità della norma è anche quella di evitare qualsiasi effetto decadenziale. Con ulteriore DL n. 4/2022 sono state apportate (art 17) ulteriori modifiche e integrazioni alla disciplina della Commissione PNRR-PNIEC, in particolare: si è consentita la nomina fino a un massimo di sei componenti della Commissione VIA-VAS, quali membri anche della Commissione PNRR-PNIEC; si è precisato che i lavori istruttori della Commissione PNRR-PNIEC possono svolgersi anche in videoconferenza; si è infine consentito alle Commissioni VIA-VAS e PNRR-PNIEC di avvalersi di un contingente massimo di quattro unità di personale del

Anche le modifiche alla disciplina della verifica di assoggettabilità a VIA, detta anche "*screening*" (articolo 19 del codice ambiente)[59], nella nuova semplificazione del 2021 mirano a perfezionare quel processo di "catene virtuose" nel comportamento dei soggetti attivi del procedimento e a rendere effettiva l'esigenza di certezza dei tempi, attraverso misure che prevedono: una ulteriore riduzione dei termini della procedura; una fase di consultazione preventiva tra autorità competente e proponente, nella quale, in particolare, l'autorità competente può richiedere al proponente chiarimenti e integrazioni finalizzati alla non assoggettabilità del progetto al procedimento di VIA, senza un aggravio delle tempistiche; infine, disponendo che la autorità competente si pronunci sulla richiesta di condizioni ambientali formulata dal proponente "*entro il termine di trenta giorni con determinazione positiva o negativa, esclusa ogni ulteriore interlocuzione o proposta di modifica*".

In linea con l'impianto di razionalizzazione complessiva della procedura, riguardo alla fase del procedimento relativa alla presentazione dell'istanza, avvio della VIA e pubblicazione degli atti, di cui all'art 23 già riformato nel 2017 e nel 2020, viene indicato un margine maggiore di tempo - non più 10 ma 15 giorni - per l'espletamento delle verifiche sulla

Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei carabinieri. E' stato inoltre previsto l'aumento di dieci unità del numero di membri della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, nonché il differimento al 30 giugno 2022 del termine per l'adozione del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero della transizione ecologica. Ancora, va segnalato che l'art 36 c.1 del DL n. 50/22 ha disposto l'eliminazione del diritto di voto in capo al rappresentante del Ministero della cultura nella Commissione tecnica PNRR-PNIEC.

[59] Le modifiche a tale articolo introdotte con la normativa del 2020 (art 50, comma 1, legge n. 120 del 2020 di conversione del DL n.76/2020) erano finalizzate all'allineamento della normativa italiana alle direttive UE e contestualmente ad introdurre ulteriori semplificazioni per un procedimento che come detto è finalizzato a verificare la sussistenza di impatti ambientali significativi e negativi tali da imporre la VIA.

completezza della documentazione ai fini della VIA, comunque precisando la perentorietà di tali termini.[60]

Riguardo alla consultazione del pubblico, disposta ex art 24, che consente a "*chiunque abbia interesse di prendere visione sul sito web del progetto e della relativa documentazione e presentare proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi e ulteriori elementi conoscitivi e valutativi"*, va detto che la scelta del legislatore, già con il D.lgs.104/2017, a favore della rigorosa scansione per fasi procedimentali non sovrapponibili e della "perentorietà" di tutti i termini ha comportato una limitazione dei diritti di partecipazione rispetto alla normativa previgente, in relazione ai tempi disponibili per il loro esercizio. Per controbilanciare tale limitazione si è potenziato l'istituto dell'inchiesta pubblica nei procedimenti finalizzati all'adozione del provvedimento di VIA, disciplinato all'art. 24-bis del codice, ove è infatti stabilito, in via generale - dunque anche per la VIA di competenza regionale - 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"* [61].

---

[60] Tutti i termini procedimentali sono qualificati già nel D.lgs. 104/2017 come "*perentori, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9 quater, e 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n.241"*. Invero, come ben rilevato in dottrina, la portata applicativa di tale previsione non ha avuto grande effetto se non come deterrente, vista l'esclusione di una "decadenza procedimentale" in capo alle PA. Su tale aspetto cfr. O. H. KASSIM, *La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolarne l'applicazione: le valutazioni ambientali*, in RQDA, n.1/2020, pag. 96.

[61] Cfr. M. CECCHETTI, cit. il quale pone in rilievo (pag. 23 e 24) le previsioni del D.lgs. n. 104 del 2017 che effettivamente risultano in grado di aumentare significativamente il peso e l'utilizzabilità in concreto dell'istituto dell'inchiesta pubblica.

Nell'ottica di favorire comportamenti virtuosi da parte del soggetto proponente sono poi le misure che hanno introdotto nel 2017 i due procedimenti unici del PAU (provvedimento unico ambientale) a livello statale, ed il PAUR (provvedimento unico ambientale) a livello regionale, anch'essi novellati come ora si dirà. Si tratta di moduli di accelerazione procedimentale volti all'acquisizione contestuale di più titoli e non solo della VIA.

Il PUA, disciplinato all'art. 27 del D.lgs. 152/2006 modificato nel 2017, è uno strumento attivabile in via facoltativa dal proponente in sede di VIA statale e ha ad oggetto l'acquisizione contestuale di titoli abilitativi esclusivamente di natura ambientale, individuati nominativamente al comma 2 del medesimo articolo, titoli che, dopo la novella del 2021, restano così circoscritti all'elenco ivi indicato[62].

[62] Il provvedimento unico di cui al comma 1 comprende il rilascio dei seguenti titoli laddove necessario: a) autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte II del presente decreto; b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del presente decreto; c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attivita' di escavo e attivita' di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del presente decreto; d) autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; e) autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; g) nulla osta di fattibilita' di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105; h) autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. L'ulteriore modifica apportata al comma 7 di tale articolo con la novella del 2021 è volta a razionalizzare alcuni passaggi del procedimento secondo una precisa scansione temporale degli stessi e ponendo perciò lo svolgimento della conferenza dei servizi possa a valle della prima fase di consultazione del pubblico e delle amministrazioni competenti al rilascio delle autorizzazioni ambientali. "Nell'ottica dell'economia procedimentale, svolgere la Conferenza dei servizi a valle di tale consultazione ha anche lo scopo di mettere in grado le amministrazioni che vi partecipano di meglio esplicitare gli elementi integrativi di cui hanno bisogno per il rilascio delle autorizzazioni di competenza ed esplicitare in presenza del proponente eventuali altri elementi per la rimozione di eventuali motivi ostativi al rilascio delle medesime". Cfr. la Relazione illustrativa del DL n. 77/2021.

Il PAUR, al contrario non ha natura facoltativa, ed è l'unico procedimento attivabile in un contesto di VIA di competenza regionale; esso inoltre non concerne solo i titoli di natura ambientale.[63] E' visto come funzionale all'attuazione del "nuovo paradigma dell'ambiente per lo sviluppo"[64], poiché come detto prevede l'accentramento della sede decisionale per il rilascio di titoli di qualsiasi natura in un provvedimento in cui la VIA diventa il presupposto trainante, assumendo così un ruolo di assoluta primazia.[65]

---

[63] Ai sensi dell'art. 27 bis, comma 1, D.lgs. 152/2006, in caso di VIA di competenza regionale, vengono acquisiti nell'ambito di un unico procedimento tutti i titoli comunque denominati necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. In tal modo si consente al proponente di acquisire con un unico provvedimento tutti i titoli di cui necessita. Il carattere unitario del provvedimento è stato confermato dalla Corte Cost. *in primis* con la sentenza n.198/2018 e successive pronunce.

[64] Ancora O. G. KASSIM, pag. 99.

[65] Come attestato dalla stessa norma (art 27-bis c.7) in base alla quale "*la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA*". Sul punto O.G. KASSIM, cit., sottolinea che "la funzione di primazia assegnata alla VIA si distingue in termini sostanziali rispetto a quella preesistente nell'ordinamento con riferimento allo stesso istituto. Prima dell'introduzione dell'istituto del PAUR, infatti, la VIA ha svolto una funzione di condizionamento "dall'esterno" nei confronti degli altri provvedimenti autorizzatori. Le amministrazioni competenti, infatti, avrebbero dovuto tener conto, nell'ambito del proprio iter autorizzatorio delle decisioni assunte in sede di VIA e osservarle nell'adozione del proprio titolo. La disciplina del PAUR, invece, scardina questo modello consolidato e, pur confermando la natura prevalente della VIA, trasla la relativa declinazione all'interno di un'unica sede decisionale: la conferenza di servizi che, dunque, assurge a sede decisoria di adozione del PAUR, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti "unitari" di detto provvedimento. La VIA, pur avendo funzione prevalente, viene inglobata negli effetti unici del provvedimento, all'esito di un confronto complessivo utile a tenere in considerazione contestualmente tutti gli interessi coinvolti e ad operarne una composizione qualitativamente complessa, che sia orientata alla tutela ambientale e che tenga conto anche delle esigenze di sviluppo proprie di altri titoli autorizzativi. La decisione si pone su un diverso livello non solo sotto il profilo formale, bensì anche sotto il profilo sostanziale, poiché solo in un contesto istituzionale ove siedono le diverse amministrazioni interessate, a vario titolo, alla realizzazione del progetto è possibile rappresentare e ponderare i molteplici interessi pubblici coinvolti, adottando i diversi atti poi ricompresi nella determinazione finale del procedimento di impatto ambientale" (Cfr. Corte Cost, n.147/2019). In tema anche M. CECCHETTI, cit. pag.21, che pone in rilievo l'inedita responsabilità "funzionalmente sovraordinata" della Pa competente per la VIA rispetto a tutte le altre interessate al rilascio dei titoli ricompresi nel provvedimento finale.

Con riferimento al PAUR la novella del 2021 ha affrontato alcune criticità applicative, in particolare riguardo alla tempistica del procedimento rallentata anche per la scarsa qualità progettuale e degli studi di impatto ambientale non adeguati. Al fine di accelerare il rilascio del provvedimento è prevista una fase preliminare "*finalizzata alla definizione delle informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, del relativo livello di dettaglio e delle metodologie da adottare per la predisposizione dello stesso nonche' alla definizione delle condizioni per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto*." (art. 26 bis inserito ex novo dall'art. 23 del decreto legge n.77/21).[66]

Quanto alla fase cruciale della valutazione degli impatti ambientali e all'emanazione del provvedimento di VIA, disciplinati all'art 25 del codice ambiente, l'intervento riformatore del 2021 (DL 77/21) ha inciso su aspetti di particolare rilevanza.

Per la procedura di VIA ordinaria le nuove disposizioni del citato articolo 25 prevedono infatti che il relativo provvedimento sia adottato dall'autorità competente entro il termine di sessanta giorni dalla

[66] Tale fase si svolge in conferenza di servizi preliminare disciplinata dall'art 14 c.3 della legge 241/90. La conferenza preliminare permette, da un lato, una chiara definizione dei termini e delle responsabilità di ciascuna amministrazione partecipante, dall'altro, di evitare, fatto salvo l'emergere di nuovi elementi significativi nel corso del successivo PAUR, che ci si possa discostare immotivatamente dalle determinazioni espresse in questa sede preliminare. Inoltre, vengono dettagliati i contenuti della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi che costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e che comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.
In tale ambito, va segnalata con favore anche la previsione dell'interpello ambientale previsto della più recente normativa che risponde alle esigenze di informazione e certezza del diritto. Al fine di fornire alle pubbliche amministrazioni ed altri soggetti indicati nella norma chiarimenti in ordine agli effetti che derivano dalle norme in materia ambientale, tenuto conto della complessità e dell'evoluzione nel tempo della disciplina, anche in relazione ai mutamenti del quadro normativo dell'Unione europea, il nuovo art 3-septies del D.lgs. n.152/06, aggiunto dal DL 77/2, consente di inviare al MITE istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale.

conclusione della fase di consultazione, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni. Non vi è più dunque per l'adozione dell'atto la proposta della autorità competente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, oggi MITE, il che ha effetti di indubbia accelerazione per il limite temporalmente fissato rispetto alle valutazioni del Ministero della Cultura. [67]

Va rilevato che mentre la previgente disciplina in materia di impatto ambientale (Legge 8 luglio 1986, n. 349) subordinava il rilascio del giudizio di compatibilità ambientale al concerto tra Ministero dell'ambiente e Ministero della cultura per le sole "opere incidenti su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica", la vigente normativa non contempla simile distinzione richiedendo in ogni caso il concerto del Ministro per i beni culturali. La ragione della scelta del legislatore sembra giustificarsi nella volontà di anticipare la tutela rispetto a opere che, ancorché esterne alle aree vincolate, potrebbero avere comunque un impatto sui beni culturali: si tratta, tuttavia, di un giudizio che richiede un rigoroso accertamento valutativo, poiché il concerto con il Ministero della Cultura non può trasformarsi nell'occasione per imporre una tutela vincolistica atipica.[68]

La norma prevede anche una procedura di VIA c.d. "fast track", per i progetti PNIEC e PNRR, disponendo che la Commissione VIA PNRR-PNIEC si esprima entro trenta giorni dalla conclusione della fase di

[67] Utili elementi di informazione sui risultati delle semplificazioni sono stati forniti dal Ministro per la transizione ecologica nell'interrogazione parlamentare 3-02959 del 10 maggio 2022, ove in particolare ha sottolineato che "la Commissione VIA ha concluso nell'ultimo biennio un numero di valutazioni superiore a quello precedentemente svolto in 6 anni ... e che il lavoro svolto dalla nuova Commissione VIA per il PNRR-PNIEC, da quando ha avviato la propria attività il 18 gennaio scorso, è pari all'incirca al triplo dell'anno precedente".

[68] In tal senso *A. CELOTTO, Concerto e superamento del dissenso nel nuovo procedimento VIA*, Giustamm.it, 11/2021.

consultazione e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione ex art. 23 del Codice dell'ambiente, predisponendo lo schema di provvedimento di VIA che viene adottato, nei successivi trenta giorni dal Direttore generale del MITE, previo concerto del competente Direttore generale del Ministero della Cultura.
Innovando del tutto il sistema, è ancora previsto che, in caso di ritardo nell'emanazione del provvedimento di VIA, sia riconosciuto al proponente il rimborso automatico del 50% dei diritti di istruttoria.

L'innovazione che appare di sicuro rilievo riguarda le modalità con cui sono disciplinate le ipotesi di inerzia nella conclusione del procedimento, sia da parte della Commissione VIA PNIEC-PNRR sia da parte delle autorità competenti MITE e MIC, ovvero i Direttori generali competenti del Ministero della transizione ecologica e del Ministero della cultura.

Con le disposizioni del comma 2-quater del novellato art 25, per i casi di inerzia nella conclusione del procedimento, si estende infatti alla VIA ordinaria la disciplina del potere sostitutivo che nel decreto semplificazioni n.77/20, convertito nella L.120/20, era originariamente riferita alla sola Commissione VIA PNIEC. Cosicchè in base al nuovo regime, in caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte della Commissione VIA, del Direttore generale del Ministero della transizione ecologica ovvero in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del Direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve provvedere al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni.[69]

[69] Va segnalata, rispetto al testo previgente, la precisazione che il titolare del potere sostitutivo non provvede (come contemplato dal testo previgente) al rilascio del provvedimento di VIA bensì all'adozione dell'atto omesso. Ciò in quanto l'inerzia in questione è quella della Commissione tecnica che non ha il potere di rilasciare il provvedimento di VIA ma solamente di proporne l'adozione. Sulla esclusione della

Mentre dunque, con la riforma del 2017 ed anche con la successiva novella del 2020 si lasciava ancora ferma la "natura semipolitica" del provvedimento di VIA statale prevista anche dalla normativa precedente[70], le nuove disposizioni dell'art.25 nella misura in cui affidano ai direttori generali dei Ministeri competenti, in luogo dei Ministri, l'adozione del provvedimento di VIA riportano il provvedimento alla sua natura di atto amministrativo.

Ciò non è senza significato anche in relazione all'applicazione dei principi a presidio della tutela ambientale nell'esercizio del potere discrezionale, in particolare all'applicazione del principio sullo sviluppo sostenibile nei termini previsti al già citato art.3-quater del D.lgs. 152/06 – e da ritenere ora rafforzati dal nuovo paradigma normativo climatico-ambientale[71] - principio che, "preso sul serio", disponendo la prioritaria considerazione degli interessi ambientali e del patrimonio culturale nel bilanciamento degli interessi, impone di rimodulare il funzionamento di

---

automaticità di rimessione della questione al Consiglio dei ministri, nel caso in cui il MiTE non abbia previamente acquisito, per qualche ragione, il concerto del Ministero della cultura, cfr. A. CELOTTO, cit.

[70] Ed infatti fino alla novella del 2020, l'inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA da parte del Ministro dell'ambiente determinava la rimessione alla sede politica, ovvero alla delibera del Consiglio dei Ministri.

[71] La *Guida operativa per il rispetto del principio DNSH (Circolare MEF* del 30/12/2021) con riferimento ai "*Collegamenti con i procedimenti VIA e VAS"* precisa che "in caso di procedimenti preliminari per le autorizzazioni ambientali, quali ad esempio la normativa Nazionale VIA, la VAS, l'AIA, l'AUA, ecc. tutti i vincoli DNSH dovranno essere presi in considerazione nella fase ante-operam: sarà quindi cura del proponente tenerne conto in fase di proposta dell'investimento. Nel caso in cui gli stessi adempimenti siano stati completati, sarà cura del proponente garantire il corretto mantenimento di tutte le condizioni previste in sede autorizzativa..... Questo tipo di approccio permette di verificare la coerenza con il principio DNSH all'interno dello stesso processo di VAS o VIA che al contempo garantisce la presenza delle valutazioni e analisi a supporto di livello strategico, necessarie per giustificare alla Commissione Europea il rispetto dello stesso principio. Gli strumenti della Guida operativa per il rispetto del principio del DNSH e della proposta di integrazione della valutazione strategica DNSH all'interno del processo di VAS /VIA risultano pertanto tra di loro metodologicamente coerenti, in quanto entrambi basati sugli stessi approcci metodologici forniti al livello comunitario. I 2 strumenti, viste le rispettive finalità, risultano inoltre complementari tra di loro, afferendo a 2 differenti livelli di approfondimento, uno di tipo strategico e l'altra di tipo operativo/attuativo".

tale tecnica, attraendo nel suo campo di applicazione tutti i provvedimenti *lato sensu* ambientali.

In tale quadro di complessiva razionalizzazione della fase decisoria si inserisce la previsione di cui al comma 2-quinquies dell'art 25, inserita ex novo con il D.L. 77/2021, in base alla quale *"il concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura comprende l'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ove gli elaborati progettuali siano sviluppati a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica*". Evidente la ratio volta ad efficientare, per tali casi, il procedimento di VIA, tenuto conto che ai sensi dell'articolo 23, comma 4 e dell'articolo 24, comma 3, già si prevede in linea generale il coinvolgimento delle amministrazioni interessate, con l'espressione del parere di competenza anche in sede di conferenza dei servizi.

Con successivi interventi normativi che incidono su diversi aspetti del quadro di riforme collegate al PNRR, il legislatore è intervenuto a modificare ulteriormente le disposizioni inerenti la procedura di VIA, integrando le innovazioni già disposte con il DL 77/21 specie in relazione ai procedimenti per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Con D.L. 17/2022, all'art 36, si è infatti stabilito che l'avvio dell'istruttoria sull'istanza di VIA deve avvenire entro 15 giorni dalla presentazione dell'istanza medesima (comma 1). Lo stesso articolo (al comma 1-bis) ha attribuito, nell'ambito del procedimento di VIA, compiti connessi alla richiesta di documentazione integrativa alle Commissioni tecniche VIA-VAS e PNRR-PNIEC e (al comma 1-ter) provveduto a riscrivere il comma 6-bis dell'art. 4 del D.L.gs. 28/2011 – che semplifica la procedura di VIA nel caso di modifiche di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili afferenti a integrali ricostruzioni, rifacimenti,

riattivazioni e potenziamenti – al fine di precisarne l'ambito applicativo, in particolare, limitandolo ai progetti di modifica finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali. Ulteriori disposizioni, in materia di VIA degli impianti da fonti rinnovabili, sono poi previste agli articoli 9, comma 1-bis, e 12.

Inoltre, per interventi del settore strategico relativo alle infrastrutture sostenibili, nuove disposizioni con finalità di ulteriore accelerazione delle procedure di VIA sono state introdotte dal DL n.121/2021, convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156, recante "*Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalita' del Ministero delle infrastrutture e della mobilita' sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali*". In particolare l'art. 12, comma 1-bis, introdotto durante l'esame alla Camera dei Deputati, reca disposizioni finalizzate all'accelerazione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) per le opere di cui all'Allegato IV del DL 77/2021, in relazione alle quali l'art. 44 del DL 77/2021 prevede una procedura speciale con semplificazioni procedurali anche in considerazione del fatto che gli stessi sono stati indicati nel PNRR o inclusi nel c.d. Fondo complementare. Si è infatti disposto che: "In relazione agli interventi di cui all'allegato IV annesso al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, per i quali, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il progetto di fattibilita' tecnica ed economica e' stato gia' trasmesso all'autorita' competente ai fini dell'effettuazione della valutazione d'impatto ambientale di cui alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le procedure di valutazione d'impatto ambientale sono svolte nei tempi previsti per i progetti di cui al comma 2-

bis dell'articolo 8 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS di cui all'articolo 8, comma 1, del medesimo decreto. Nella trattazione dei procedimenti di sua competenza ai sensi della normativa vigente, la Commissione di cui al presente comma dà precedenza, su ogni altro progetto, agli interventi di cui al citato allegato IV annesso al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021". Per tali interventi, dunque, le procedure di VIA si svolgono nei tempi più rapidi previsti per i progetti di cui alla richiamata norma (c.2-bis dell'art 8 del codice dell'ambiente).

Sempre nell'ottica di accelerazione procedurale, per gli interventi infrastrutturali ferroviari rientranti nelle disposizioni di cui agli articoli da 44 a 48 del Dl 77/21 (ovvero le disposizioni sulle semplificazioni procedurali in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, e in specie riguardo all'affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC), l'art 10 c.7-bis del citato DL n.121/21 ha inserito l'art 48-bis nel DL 77/21, in base al quale: "Per gli interventi infrastrutturali ferroviari rientranti nelle disposizioni di cui agli articoli 44 e 48, che ai fini della loro funzionalita' necessitano di connessione alle infrastrutture lineari energetiche, le procedure autorizzatorie di cui ai predetti articoli possono applicarsi anche alla progettazione degli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale o nuova realizzazione di tali infrastrutture, ove queste siano strettamente connesse e funzionali all'infrastruttura ferroviaria. In tali casi, il procedimento si svolge mediante unica conferenza di servizi alla quale partecipano tutte le amministrazioni competenti all'adozione di provvedimenti, pareri, visti, nulla osta e intese relativi all'infrastruttura ferroviaria e alle opere di connessione. La determinazione conclusiva della conferenza dispone l'approvazione del progetto ferroviario e l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio

delle opere di connessione elettriche in favore del soggetto gestore dell'infrastruttura lineare energetica, ai sensi degli articoli 52-bis e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilita', di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. Con tale determinazione, le connessioni elettriche alle infrastrutture di cui al primo periodo sono dichiarate di pubblica utilita' e inamovibili ai sensi dell'articolo 52-quater, commi 1 e 5, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 e la loro localizzazione, in caso di difformita' dallo strumento urbanistico vigente, ha effetto di variante con contestuale imposizione del vincolo preordinato all'esproprio, con attribuzione del relativo potere espropriativo al soggetto gestore dell'infrastruttura lineare energetica".

Con D.L. 21/2022 all'articolo 7-quater si è stabilito invece che la procedura di valutazione di impatto ambientale dei progetti di impianti fotovoltaici con potenza superiore a 10 MW, le cui istanze siano state presentate alla regione competente prima del 31 luglio 2021, rimangono in capo alle medesime regioni anche nel caso in cui, nel corso del procedimento di valutazione regionale, il progetto subisca modifiche sostanziali.

Rilevanti innovazioni in materia di VIA per i procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, si rinvengono anche nel DL 50/2022. In particolare, l'articolo 7 relativo alla semplificazione di tali procedimenti dispone che "1. Qualora il progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, le eventuali deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA e alle stesse si applicano i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 25 del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152. 2. Le deliberazioni di cui al comma 1, nonche' quelle adottate dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 14-quinquies, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che e' perentoriamente concluso dall'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se la decisione del Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata. 3. Alle riunioni del Consiglio dei ministri convocate per l'adozione delle deliberazioni di cui al comma 2 possono essere invitati, senza diritto di voto, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate, che esprimono definitivamente la posizione dell'amministrazione di riferimento e delle amministrazioni non statali che abbiano partecipato al procedimento autorizzatorio." Ancora, l'art 10 del medesimo decreto apporta modifiche alla VIA contenuta nella parte seconda del Codice dell'ambiente. In particolare: elimina il diritto di voto in capo al rappresentante del Ministero della cultura nella Commissione tecnica PNRR-PNIEC; precisa i soggetti tenuti ad avviare l'istruttoria di VIA e il relativo termine; sopprime l'obbligo di VIA statale per alcune tipologie di elettrodotti.

Infine, il recente D.L. 68/2022 del 16 giugno 2022, recante ulteriori "Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del MIMS", in continuità con il DL 121/21 e seguendo la logica sistemica descritta nell'Allegato infrastrutture e mobilità al Documento di Economia e Finanza 2022[72], prevede una serie di misure di

[72] L'Allegato al DEF 2022 - che descrive le azioni intraprese in termini di investimenti e riforme, quelle che vengono proposte al Parlamento per futuri stanziamenti e il quadro delle pianificazioni settoriali avviate anche in vista della predisposizione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, che verrà presentato entro la fine dell'anno - propone una visione integrata degli investimenti in infrastrutture ferroviarie, stradali, logistiche e portuali, aeroportuali, idriche, per la mobilità sostenibile urbana ed extraurbana, per l'edilizia pubblica sostenibile e di qualità. Come sottolineato dal

semplificazione per diversi "capitoli" del settore infrastrutture. Con particolare riguardo ai lavori per il Giubileo 2025 si prevede ad esempio che l'eventuale attivazione della procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico da parte della soprintendenza dovrà essere effettuata entro 45 giorni, e non 60, dal ricevimento del progetto di fattibilità.

2.3. *Le "Norme Tecniche" per la redazione degli studi di impatto ambientale: gli obiettivi climatico ambientali e il principio DNSH*

Nel contesto di modifiche apportate con la novella legislativa del D.lgs. 104/2017 si collocano le Linee guida nazionali approvate dal Consiglio SNPA il 9/7/2019, relative alle *Norme Tecniche" per la redazione degli studi di impatto ambientale*, le quali assumono uno speciale rilievo avendo riguardo ad aspetti che costituiscono il fulcro della procedura, quali la definizione e la predisposizione del progetto, i contenuti dello studio di impatto ambientale e le "condizioni ambientali" del provvedimento di VIA.

Ministro MIMS, dal documento emerge il nuovo approccio allo sviluppo di infrastrutture e sistemi di mobilità sostenibili, in linea con i principi del Next Generation EU: "le riforme approvate in questo anno assicureranno non solo la realizzazione di nuove infrastrutture meno impattanti sull'ecosistema e in linea con i principi della transizione ecologica, ma anche la riduzione dei tempi di realizzazione, il coinvolgimento delle comunità locali nelle decisioni, l'aumento della resilienza delle infrastrutture esistenti, anche grazie all'uso delle tecnologie digitali. I fondi già stanziati e quelli aggiuntivi che verranno da fonti nazionali ed europee consentono di proseguire gli investimenti legati al Pnrr, attuando la visione di medio-lungo termine descritta nell'Allegato". Nel documento vengono dettagliate le opere considerate prioritarie per il settore delle infrastrutture per la mobilità e la logistica, per un valore complessivo pari a 279,4 miliardi di euro (+8,1% rispetto a quanto illustrato nell'Allegato 2021). Si tratta di interventi necessari per il completamento, la messa in sicurezza, anche rispetto alla crisi climatica, e l'adeguamento tecnologico del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT). Tali investimenti riguardano strade e autostrade (83,5 miliardi), ferrovie e nodi urbani (147,4 miliardi), porti (10,1 miliardi), aeroporti (3,2 miliardi), trasporto rapido di massa nelle città metropolitane (32,6 miliardi) e ciclovie (2,6 miliardi).

Relativamente al "progetto" vanno richiamate le vigenti disposizioni normative, in particolare l'art. 5 c.1 lett. g) che ne specifica i contenuti nei seguenti termini: "*la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere e di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo. Ai fini del rilascio del provvedimento di VIA il proponente presenta il progetto di fattibilità come definito dall'articolo 23, commi 5 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o, ove disponibile, il progetto definitivo come definito dall'articolo 23, comma 7, del decreto legislativo n. 50 del 2016, ed in ogni caso tale da consentire la compiuta valutazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale ai sensi dell'allegato IV della direttiva 2011/92/UE*".

Lo studio di impatto ambientale è invece definito come *il documento che integra i progetti ai fini del procedimento di VIA, redatto in conformità alle disposizioni di cui all'articolo 22 e alle indicazioni contenute nell'allegato VII alla parte seconda del presente decreto.* La "*condizione ambientale*" del provvedimento di VIA *è la prescrizione vincolante eventualmente associata al provvedimento di VIA che definisce le linee di indirizzo da seguire nelle successive fasi di sviluppo progettuale delle opere per garantire l'applicazione di criteri ambientali atti a contenere e limitare gli impatti ambientali significativi e negativi o incrementare le prestazioni ambientali del progetto, nonché i requisiti per la realizzazione del progetto o l'esercizio delle relative attività, ovvero le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi nonché, ove opportuno, le misure di monitoraggio.*

Con specifico riguardo ai contenuti del SIA, la disciplina originaria, contenuta nell'abrogato DPCM 27 dicembre 1988 ("Norme tecniche per la redazione degli studi d'impatto ambientale e la formulazione del giudizio

di compatibilità"), prevedeva che l'analisi redatta dal committente dovesse contemplare tre quadri di riferimento che andavano a costituire la traccia del SIA[73]. La disciplina del D.lgs. 104/2017, che ha abrogato come detto il citato DPCM 1988, ha disposto l'adozione, su proposta del SNPA, delle predette Linee guida nazionali, le quali pur non costituendo ancora la normativa tecnica in senso proprio[74], hanno la funzione di integrare i contenuti minimi previsti dalle disposizioni dell'art 22 del codice e le indicazioni dell'All. VII ivi richiamato, e sono quindi destinate a sostituire i tre quadri di riferimento previsti nell'originario DPCM '88.[75]

---

[73] I tre quadri di riferimento erano: 1) quadro di riferimento programmatico: in esso venivano forniti gli elementi conoscitivi sulle relazioni tra l'opera progettata e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale; 2) quadro di riferimento progettuale: doveva contenere la descrizione del progetto e le soluzioni adottate a seguito degli studi effettuati, nonché l'inquadramento nel territorio, inteso come sito e come area vasta interessata; 3) quadro di riferimento ambientale: riguardava le componenti antropiche e naturalistiche interessate dal progetto e la loro interazione. La rilevanza di tale nuovo assetto è messa in luce nelle Linee Guida SNPA n.33/2021 recante "Metodologie e Criteri di riferimento per la valutazione del danno ambientale ex parte sesta del d.lgs. 152/06", nelle quali, precisato che in assenza di normativa tecnica per la VIA, abrogata con l'ultima modifica al T.U. ambiente, non vi sono, sia nella fase di conoscenza e analisi dello scenario di base sia nella fase valutazione degli impatti ambientali, dei criteri univoci da applicare nello svolgimento del SIA, con le linee guida nazionali si sono forniti, per ogni fattore ambientale, gli elementi necessari per la definizione delle interazioni opera-ambiente e le relative analisi e valutazioni.

[74] Non essendo ancora stati emanati ad oggi i decreti indicati all'art 50 c.3-bis del DL 76/20 con i quali "*recepire le norme tecniche per la redazione dei SIA*". Esse forniscono comunque uno strumento per la redazione e la valutazione degli studi di impatto ambientale per le opere riportate negli allegati II e III della parte seconda del codice, sono riferite ai diversi contesti ambientali e sono valide per le diverse categorie di opere.

[75] Allo stato attuale quindi il dettaglio delle informazioni tecniche che devono essere fornite dal committente nello studio sono indicate nell'allegato VII del Codice, come integrato dalle citate Norme tecniche definite nelle Linee guida SNPA, al quale rimanda l'art. 22 che al comma 3 indica i riferimenti generali per la redazione dello studio: "*lo studio di impatto ambientale contiene almeno le seguenti informazioni: a) una descrizione del progetto, comprendente informazioni relative alla sua ubicazione e concezione, alle sue dimensioni e ad altre sue caratteristiche pertinenti; b) una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio e di dismissione; c) una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i probabili impatti ambientali significativi e negativi; d)una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle*

Ai fini del processo di elaborazione dello Studio[76] le predette Linee Guida indicano tre graduali modelli di analisi da svolgere: 1) l'Analisi di macro compatibilità finalizzata a definire e descrivere l'opera e ad analizzare motivazioni e coerenze; 2) l'Analisi di compatibilità specifica del sito relativa allo scenario di base, che analizza lo stato dell'ambiente, 3) l'Analisi di interazione opera/ambiente relativa alla compatibilità dell'opera, con la descrizione delle misure di mitigazione e compensazione e che include il progetto di monitoraggio ambientale[77].

---

ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali; e) il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto, che include le responsabilita' e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio; f) qualsiasi informazione supplementare di cui all'allegato VII relativa alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di una tipologia di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio. 4. Allo studio di impatto ambientale deve essere allegata una sintesi non tecnica delle informazioni di cui al comma 3, predisposta al fine di consentirne un'agevole comprensione da parte del pubblico ed un'agevole riproduzione. 5. Per garantire la completezza e la qualita' dello studio di impatto ambientale e degli altri elaborati necessari per l'espletamento della fase di valutazione, il proponente: a) tiene conto delle conoscenze e dei metodi di valutazione disponibili derivanti da altre valutazioni pertinenti effettuate in conformita' della legislazione europea, nazionale o regionale, anche al fine di evitare duplicazioni di valutazioni; b) ha facolta' di accedere ai dati e alle pertinenti informazioni disponibili presso le pubbliche amministrazioni, secondo quanto disposto dalle normative vigenti in materia; c) cura che la documentazione sia elaborata da esperti con competenze e professionalita' specifiche nelle materie afferenti alla valutazione ambientale, e che l'esattezza complessiva della stessa sia attestata da professionisti iscritti agli albi professionali."

[76] Lo studio di impatto ambientale deve inoltre tener conto del parere espresso dall'autorità competente a seguito della fase di consultazione prevista dall'art 21 del codice, ove attivata. In base a tale norma infatti, recante la definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale, "*il proponente ha la facolta' di richiedere una fase di consultazione con l'autorita' competente e i soggetti competenti in materia ambientale al fine di definire la portata delle informazioni, il relativo livello di dettaglio e le metodologie da adottare per la predisposizione dello studio di impatto ambientale.... Sulla base della documentazione trasmessa dal proponente e della consultazione con i soggetti di cui al comma 2, entro quarantacinque giorni dalla messa a disposizione della documentazione nel proprio sito web, l'autorita' competente esprime un parere sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nello studio di impatto ambientale." (Art 21 c.3).*

[77] Per una dettagliata articolazione delle "Norme tecniche" per la redazione degli Studi di impatto ambientale, con l'esposizione dei principi generali e la struttura del

In considerazione di quanto detto anche per la VAS riguardo alla rilevanza dei "fattori climatici", va sottolineata l'importanza delle previsioni normative del citato All. VII (p. 5), ove si precisa che la descrizione dei possibili impatti ambientali sui fattori specificati all'articolo 5, comma 1, lettera c), del Testo unico ambientale[78], *deve tenere conto degli obiettivi di protezione dell'ambiente stabiliti a livello di Unione o degli Stati membri e pertinenti al progetto.*

Poiché infatti gli obiettivi "climatico ambientali", suggellati nella nuova normativa inaugurata con il regolamento tassonomia, appaiono dimensionati in un orizzonte che ha elevato il loro grado di protezione, in particolare attraverso il nuovo principio "*non arrecare danno significativo all'ambiente"* (*DNSH),* ai fini dello Studio di impatto ambientale speciale rilievo assume il fattore dell'adattamento ai cambiamenti climatici come "matrice guida", analogamente a quanto detto con riferimento alla VAS.[79]

Di ciò sembra tener conto la citata nuova "normativa tecnica" SNPA, che pone infatti in rilievo le novità "di sistema" indicate nel testo[80], ovvero

---

documento cfr. A. CACCIUNI e S. BERTOLINI - *Webinar "Norme tecniche per la redazione degli Studi di impatto ambientale" ISPRA* n.1 del 3/3/21.

[78] Descrizione che include sia effetti diretti che eventuali effetti indiretti, secondari, cumulativi, transfrontalieri, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto. L'art 5 alla lett. c) definisce gli impatti ambientali: "*effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversita', con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtu' della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilita' del progetto a rischio di gravi incidenti o calamita' pertinenti il progetto medesimo."*

[79] Sebbene il fattore "cambiamento climatico" già risulti oggetto del testo normativo modificato con il D.lgs. 104/2017. L'All. VII al p. 5 lett f) fa infatti riferimento alla descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto dovuti, tra l'altro ... "*all'impatto del progetto sul clima (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, natura ed entità delle emissioni di gas a effetto serra) e alla vulnerabilità del progetto al cambiamento climatico"*.

[80] Cfr. "*Valutazione di impatto ambientale. Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale*" ISBN 978-88-448-0995-9 -Linee Guida SNPA, 28/2020. In particolare il p.*4.2 "Adattamento al cambiamento climatico*": "*Introdurre la tematica*

la necessità del riferimento ai cambiamenti climatici in tutti i fattori ambientali (popolazione e salute umana, biodiversità, suolo, uso del suolo e patrimonio agroalimentare, geologia ed acque, atmosfera e *sistema paesaggistico*) e nella analisi dello stato dell'ambiente, considerando lo stato dell'ambiente in evoluzione con una prospettiva di lungo termine in relazione alla durata di vita dell'opera.

2.4. *Le Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica*

A seguito delle radicali modifiche normative sui livelli di definizione progettuale delle opere e relativi studi di impatto paesaggistico-ambientale (ex d.lgs. n.50/2016 e succ. mod.), sono state emanate le Linee Guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica.[81] Su tale livello progettuale ruota il fulcro delle innovazioni normative relative alla progettazione (art 23 c.5 e 6 del d.lgs. 50/2016): nell'intento di efficientare l'intero processo realizzativo delle opere attraverso la anticipazione a tale

---

dei cambiamenti climatici nella VIA equivale ad avvalersi di una visione di lungo termine che consideri i cambiamenti in relazione all'opera ed al territorio in cui viene realizzata. In questo modo è possibile ipotizzare come la trasformazione del territorio possa influenzare un progetto e come quest'ultimo possa rispondere nel tempo. Per affrontare la tematica viene riportato uno schema sintetico con le analisi da effettuare tramite: caratterizzazione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici dell'area di studio, identificazione delle interazioni tra l'opera e i cambiamenti climatici, definizione delle misure di adattamento, monitoraggio." Sul punto specifico cfr. anche l'approfondimento tematico svolto al Webinar ISPRA n.6 del 19/3/21 "*Norme tecniche per la redazione dei SIA. L'adattamento ai cambiamenti climatici*" a cura di V. LUCIA, la quale ponendo in evidenza che la struttura delle "Norme tecniche SNPA" integra gli obiettivi della Strategia europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici - COM (2021) 82 del 24/2/2021, sottolinea il ruolo della nuova VIA quale strumento fondamentale di orientamento progettuale per infrastrutture resilienti e a prova di clima, fornendo anche esempi di misure di adattamento per la resilienza delle linee ferroviarie, degli aeroporti, ed altre infrastrutture.

[81] Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNIEC luglio 2021 - Art. 48, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito nella legge 29 luglio 2021, n. 108.

primo livello dei pareri, nulla-osta e autorizzazioni delle diverse PA in esso coinvolte, si richiede di specificare possibilmente in tale prima fase progettuale tutti gli elementi caratterizzanti e gli impatti dell'opera, demandando alle fasi successive la sola definizione di aspetti tecnici che non incidano sul contenuto dell'intervento infrastrutturale.

La nuova normativa in tema di progettazione (art 23 c. 5 codice appalti) prevede infatti che "*il progettista sviluppa nel rispetto del quadro esigenziale tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1"* della medesima norma (art 23), tra i quali "*la conformità alle norme di tutela dei beni culturali e paesaggistici"*, e (al comma 6) specifica che il "*PFTE è redatto sulla base di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica"*.

Le predette Linee Guida sottolineano che il PFTE dovrà perseguire obiettivi generali di qualità eco-sistemica dell'infrastruttura nel rispetto delle caratteristiche e dei vincoli storico-archeologici, geologici, geotecnici, idraulici, idrogeologici, sismici ambientali, paesaggistici e forestali in uno con la individuazione e la soluzione preventiva delle interferenze presenti (reti, sottoservizi…) che, come è noto, costituiscono, fattore di criticità sia per quanto concerne l'incremento dei costi da sostenere che per lo slittamento della tempistica esecutiva originariamente prevista. [82]

Novità assoluta che emerge dalle citate Linee Guida è la redazione, tra i documenti che accompagnano il progetto, della "*relazione di sostenibilità dell'opera" (cfr. al p.3.2.4. n.11)* con cui si richiede: *"l'analisi di*

[82] *"Il PFTE rappresenta, pertanto, un primo livello di progettazione rinnovato per contenuti e metodologia, anche mediante l'utilizzo di adeguati strumenti a supporto delle decisioni. La sfida connaturata a questo nuovo primo livello di progettazione (che valuta le diverse alternative progettuali, individua gli impatti economici-sociali-ambientali dell'opera, sviluppa un organico ed esaustivo progetto di conoscenza, cristallizza l'assetto geometrico-spaziale dell'opera, le prescelte tipologie strutturali e funzionali, le interferenze derivanti da reti e sottoservizi) mira a ricollocare l'iter procedimentale e autorizzativo sul PFTE, con l'obiettivo di riverberare benefici sull'efficienza del processo realizzativo dell'opera".*

resilienza, ovvero la capacità dell'infrastruttura di resistere e adattarsi con relativa tempestività alle mutevoli condizioni che si possono verificare sia a breve che a lungo termine a causa dei cambiamenti climatici, economici e sociali", specificando che *"dovranno essere considerati preventivamente tutti i possibili rischi con la probabilità con cui possono manifestarsi, includendo non solo quelli ambientali e climatici ma anche quelli sociali ed economici, permettendo così di adottare la soluzione meno vulnerabile per garantire un aumento della vita utile e un maggior soddisfacimento delle future esigenze delle comunità coinvolte"*. Tale relazione di sostenibilità deve inoltre contenere *"l'asseverazione del principio DNSH" e la verifica degli eventuali contributi significativi agli obiettivi ambientali di cui alla sopra citata normativa UE*.

La necessità che l'osservanza di tale principio accompagni *ab initio* tutto l'iter procedimentale, in un circuito di responsabilità che si snoda tra Pa e privati, è evidenziata anche nella Circolare MEF n.36/2021 ove si sottolinea che "nella fase attuativa sarà necessario dimostrare che le misure sono state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte. Gli impegni presi dovranno essere tradotti con precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura e fino al collaudo/certificato di regolare esecuzione degli interventi. Sarà infatti opportuno esplicitare gli elementi essenziali necessari all'assolvimento del DNSH nei decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l'avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH."

Indubbia quindi la nuova direzione che emerge da tali indicazioni: la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di

realizzazione degli obiettivi del PNRR e più a monte degli stessi macro-obiettivi climatico ambientali. [83]

3. Sintesi sulle misure ambientali: VAS e VIA snodo per la sostenibilità sistemica

L'elemento chiave che emerge dal complessivo quadro normativo sulle valutazioni di impatto ambientale - intendendo il termine ambiente in senso lato ovvero comprensivo anche del "sistema paesaggistico" come fattore ambientale in esso incluso (ex d.lgs 152/06 art 5) - è senza dubbio il fattore "cambiamento climatico" additato come matrice guida per la declinazione delle procedure ambientali. Divenuto componente essenziale, si direbbe strategica, dell'azione politico-amministrativa, esso rinnova la dimensione stessa della sostenibilità spostandone l'ottica ben oltre l'originaria formula dello "sviluppo sostenibile". Tale spostamento di ottica non è senza effetti sul piano giuridico, ed in particolare sul piano del diritto amministrativo per ciò che attiene al modello decisionale nella ponderazione bilanciata degli interessi pubblici.

Se nel paradigma della sostenibilità del primo periodo per così dire, ovvero di una sua percezione disancorata dalle più emergenti questioni climatiche, la "tecnica del bilanciamento" - che esclude per definizione una gerarchia degli interessi - è apparsa come la più ragionevole, nell'attuale contesto problematico incentrato su tali ineludibili questioni, tale tecnica

[83] Nell'ottica di efficientare il processo realizzativo delle opere muovendo dalla nuova progettazione, le Linee Guida sottolineano come, "per le "grandi opere" dell'allegato IV al citato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, il PFTE si incardina su un modello procedimentale integrato del tutto innovativo, disciplinato dall'art 44 del DL 77/21 (parere del Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, eventuale dibattito pubblico, procedimento di VIA, verifica preventiva dell'interesse archeologico, conferenza di servizi) finalizzato a concludersi con una rigorosa verifica di ottemperanza alle prescrizioni impartite sul progetto prima dell'avvio della fase di affidamento, a garanzia della effettiva cantierabilità dell'opera".

reclamando una “logica di risultato” orientata dal principio della “sostenibilità sistemica”(intesa nei termini sopra detti ovvero come condizione necessaria alla stessa sopravvivenza del genere umano) impone il recupero di una “primarietà” sostanziale degli interessi ambientali finora negata.

Con specifico riguardo alla VAS tale assunto implica che le misure che involgono l’adattamento al cambiamento climatico, nella articolata dimensione fatta propria dalla specifica normativa europea (art 5 della legge UE sul clima), comportano una ridefinizione del ruolo e forse del valore stesso della procedura, la quale, pur nell’approccio pro-attivo, non esclude ma anzi vede potenziato il suo ruolo di decisione predittiva e precauzionale. Ciò appare confermato dalla recente disposizione normativa che innovando in tema di monitoraggio ha previsto che l’autorità competente verifichi gli effetti prodotti e il contributo del piano o programma al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dall’articolo 34 del decreto legislativo n. 152 del 2006 - ovvero al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e dalle strategie regionali - rafforzando in tal modo il collegamento tra le strategie per lo sviluppo sostenibile e le valutazioni ambientali. In tale ottica, che vede dunque il super interesse climatico-ambientale recuperare lo status di interesse differenziato e prioritario, il parere della autorità competente per la VAS si arricchisce di contenuti tali da conformare il potere discrezionale dell’autorità procedente, in ragione di un potenziamento del momento tecnico valutativo che impone “analisi rigorose in materia di cambiamento climatico e vulnerabilità, valutazioni dei progressi compiuti e indicatori”.

A considerazioni non dissimili si giunge osservando la novellata procedura di VIA che nel suo elevato ruolo di super-autorizzazione, strumento fondamentale di orientamento progettuale per infrastrutture

resilienti e a prova di clima, vede potenziato il momento “tecnico” in una rinnovata logica di razionalizzazione procedurale - alla base della nuova stagione di semplificazione amministrativa vincolata a obiettivi climatico-ambientali - tesa al raggiungimento del “risultato utile” e in tempi certi, attraverso l’apporto collaborativo e responsabilizzato dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell’intero processo di valutazione e realizzazione.