



30 NOVEMBRE 2022

Problematiche applicative e rapporti tra le procedure di VAS, VIA e AIA

di Duccio Maria Traina

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Firenze



Problematiche applicative e rapporti tra le procedure di VAS, VIA e AIA*

di Duccio Maria Traina

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Firenze

Abstract [It]: l'autore esamina le modalità di coordinamento fra le tre principali procedure ambientali (valutazione ambientale strategica: VAS, valutazione di impatto ambientale: VIA, autorizzazione integrata ambientale: AIA), al fine di verificare se risultano adeguate ed efficienti e di misurare gli effetti sul livello di protezione degli interessi ambientali. L'analisi evidenzia lacune, non colmate dalla giurisprudenza, da cui deriva la necessità di un intervento del legislatore per razionalizzare i rapporti tra VAS e VIA, in modo particolare per quanto riguarda i progetti approvati in variante automatica o contestuale agli strumenti urbanistici, mentre appaiono soddisfacenti i raccordi tra VIA e AIA soprattutto dopo l'introduzione nel codice dell'ambiente del provvedimento unico in materia ambientale (PAU) e del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR).

Title: Applicative issues and relations between Strategic Environmental Assessment (SEA), Environmental Impact Assessment (EIA) and Integrated Environmental Authorisation (Autorizzazione Integrata Ambientale: AIA) procedures

Abstract [En]: The Author examines how the three main environmental procedures coordinate (Strategic environmental assessment: SEA, Environmental impact assessment: EIA, Integrated Environmental Authorisation - Autorizzazione Integrata Ambientale: AIA) in order to assess whether they are adequate and efficient and to evaluate the effects on the level protection of environmental interests. The analysis highlights gaps, not filled by the case law, from which arises the need of legislative intervention to rationalise relations between SEA and EIA, particularly in case of projects adopted in automatic or simultaneous modification of urban planning Instruments. On the other hand, connections between EIA and Integrated Environmental Authorisation (Autorizzazione Integrata Ambientale AIA) appear satisfying mainly following the enactment of the environmental single procedure (procedimento unico ambientale PAU) and the regional single procedure of authorization (procedimento autorizzatorio unico regionale PAUR) in the Environmental Code.

Parole chiave: diritto ambientale; coordinamento; VAS; VIA; AIA

Keywords: environmental law; coordination; SEA; EIA; AIA

Sommario: **I)** Perché è necessario coordinare le tre principali procedure ambientali; **II.1)** VAS/VIA: la normativa europea; **II.2)** VAS e VIA: la normativa italiana; **II.2.1)** L'iniziale sottovalutazione del problema; **II.2.2)** Il d.lgs. 128 del 2010. In particolare la VIA su piani; **II.2.3)** Segue: la VAS su opere in variante ai piani; **II.2.4)** Aree di interesse strategico nazionale; **III)** VIA e AIA, PAU e PAUR; **IV)** I punti critici; **V)** Considerazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta nell'ambito del Convegno "Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela (dopo la legge di rev. cost. n. 1 del 2022)", organizzato a Firenze dal T.A.R. Toscana e dall'Ufficio Studi della Giustizia amministrativa, 1-2 luglio 2022.

I) Perché è necessario coordinare le tre principali procedure ambientali.

L'esigenza di coordinamento fra i tre principali procedimenti ambientali previsti dal codice di settore è imposta, oltre che dal principio di semplificazione che si irradia in ogni branca del diritto amministrativo¹, dalla natura delle cose.

Ne stanno alla base esigenze largamente condivise: la necessità di ridurre gli oneri economici e burocratici a carico delle imprese, quella, che proviene dall'Unione Europea, «di migliorare l'efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, ridurre la complessità amministrativa e aumentare l'efficienza economica»², il principio anch'esso di derivazione europea di non duplicazione delle valutazioni ambientali³ e, non ultimo, il canone costituzionale di buon andamento (nel quale, in verità, si innesta il principio di semplificazione). Ma soprattutto, sono evidenti le interconnessioni e le comuni finalità delle procedure volte da un lato a valutare gli effetti ambientali dei piani o programmi (VAS) e dei singoli progetti che, in via ordinaria, trovano in essi collocazione (VIA)⁴, e, dall'altro, a verificare la compatibilità ambientale di un'opera ora in fase realizzativa (VIA), ora in fase di esercizio (AIA).

Le esigenze di coordinamento sono ancora più accentuate se si considera che la tutela dell'ambiente esclude, in linea di principio, una buona parte dei tradizionali istituti di semplificazione⁵ (anche se taluni, nella normativa più recente, hanno fatto breccia)⁶, e quindi la partita fondamentale della dialettica tra

¹ La letteratura sulla semplificazione amministrativa è sterminata. Oltre agli Autori citati *infra* v. tra i contributi più recenti, P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE online*, 2021, p. 1923 ss.; G. VESPERINI, *L'Agenda per la semplificazione 2020-2023*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 151 ss.; A. BONOMO, *Gli assenti ambientali e il contagio da "virus" simplificatorio: riflessioni critiche*, in *ambienteditto.it*, 2021, p. 667 ss. Dalla fine del secolo scorso la semplificazione è diventata una vera e propria politica pubblica, orientata «nel contempo a: 1) agevolare – fin dove possibile – il privato nel perseguimento dei propri fini (raggiungendo, nel contempo, interessi pubblici quali la maggiore concorrenzialità del sistema Paese); 2) perseguire obiettivi di economicità e razionalità dell'azione amministrativa (attraverso l'ottimizzazione delle risorse disponibili)» (M. CALABRO', *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, p. 239 ss.) ed è ormai il *leitmotiv* di ogni intervento di riforma.

² Così il 37° *considerando* della direttiva VIA 2014/52.

³ V. art. 4 direttiva VAS 2001/42.

⁴ Come vedremo, l'approvazione del progetto avviene in via ordinaria "a valle" dei piani, ma non raramente richiede una contestuale variante ai medesimi, dando luogo ad un fenomeno (delle opere "in sovrapposizione" o "in variante") che costituisce una delle principali problematiche in tema di coordinamento ancora aperte.

⁵ V. F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma –Bari, III ed., 2008, p. 265; v. però, per una lucida analisi delle semplificazioni possibili (normative, sostanziali, organizzative e procedurali), M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, I, p. 37ss., e la puntuale replica di F. DE LEONARDIS, *Semplificazioni e ambiente*, in AA.VV., *Rapporto 2015 di Italiadecide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 432 ss, secondo cui i procedimenti ambientali sono «tra i più semplici e i meglio costruiti» (ivi, 436). Valutazione, questa, che troverà solo in parte conferma nel presente lavoro, anche se molti dei "pacchetti" di semplificazione che si sono succeduti hanno interessato proprio il settore dell'ambiente, con una forte accelerazione in concomitanza con il Piano nazionale di ripresa e resilienza che ha fatto della "semplificazione" (e della "sburocratizzazione") una vera e propria parola d'ordine.

⁶ Il riferimento è ai noti istituti del silenzio assenso, del superamento del dissenso in conferenza dei servizi, del silenzio endoprocedimentale, del silenzio devolutivo, della surrogazione delle valutazioni tecniche, della dia-scia, e, nonostante i forti limiti posti dalla giurisprudenza (v. ad es. Corte giust. CE, 28 febbraio 1991, causa C-360/87, relativa a un'ipotesi di silenzio-assenso per il rilascio dell'autorizzazione allo scarico nelle acque sotterranee, e Corte cost. nn. 307 del 1992 e 26 del 1996), alla loro parziale penetrazione nel diritto dell'ambiente, che ha sollevato per lo più le critiche della dottrina:

ambiente e sviluppo, tra controllo delle attività potenzialmente nocive e “sburocattizzazione”, si gioca soprattutto sul terreno degli snellimenti procedurali. Il coordinamento tra le procedure rappresenta altresì una valida alternativa agli interventi di semplificazione “selvaggia”, sempre più frequenti, che si sostanziano in misure puramente “tagliatempo”, in quanto consente di contenere la durata senza sacrificare l’istruttoria e con essa la giusta ponderazione degli interessi, e di concentrare le singole fasi eliminando le sovrapposizioni e le lungaggini dei procedimenti in sequenza. Anzi, non potendosi (ovviamente) abbassare il livello della regolazione⁷, la necessità di agire sul procedimento e sulla razionale distribuzione delle competenze va ben oltre gli istituti in oggetto, finendo per coinvolgere i procedimenti ambientali “minori”⁸ e più in generale i procedimenti complessivamente da attivare per la realizzazione di un’opera o lo svolgimento di un’attività⁹.

La doppia crisi, sanitaria e energetica, che ha colpito il globo intero negli ultimi anni ha reso sempre più pressanti, anche nel nostro Paese, le richieste di semplificazione, di sburocattizzazione e in generale di allentamento delle briglie all’iniziativa economica, e ciò rischia seriamente di abbassare il livello della salvaguardia ambientale¹⁰. Di conseguenza, mai come ora una buona parte della “tenuta” delle misure di tutela ambientale finisce per dipendere dall’efficienza delle procedure¹¹.

v. per tutti, tra i più recenti, E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la via e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 353 ss., partic. p. 356 ss.; F. LIGUORI, *Tutela dell’ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, p. III, p. 3 ss..

⁷ Cfr. O.H. KASSIM, *La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolare l’applicazione: le valutazioni ambientali*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, 2020, p. 81 ss..

⁸ Si tratta del coordinamento cd. “interno” con le autorizzazioni indicate all’art. 27 del cod. amb. (autorizzazione agli scarichi nelle acque sotterranee ex art. 104 cod. amb.; autorizzazione all’immersione in mare di materiali di scavo ex art. 109 cod. amb.; autorizzazione paesaggistica ex art. 146 d.lgs. 42 del 2004; autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico ex art. 7 r.d.l. 3267 del 1923; autorizzazione “culturale” ex art. 21 d. lgs. 42 del 2004; nullasto di fattibilità previsto dall’art. 17 del d. lgs. 105 del 2015 sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti; autorizzazione antisismica ex art. 94 d.P.R. 380 del 2001) e con le ulteriori autorizzazioni ambientali eventualmente necessarie, come ad es. il nullasto dell’ente parco previsto dall’art. 13 nella l. 394 del 1991...ecc.

⁹ Dal titolo edilizio previsto dal d.P.R. 380 del 2001 al nullasto della Capitaneria di Porto ex art. 55 cod. nav... e così via (coordinamento cd. “esterno”).

¹⁰ Anche se studi OCSE hanno evidenziato che la crescita economica non è ostacolata dalle misure di protezione ambientale (S. ALBRIZIO – E. BOTTA – T. KOZŁUK – V. ZIPPERER, *Do environmental policies matter for productivity growth? Insights from new cross-country measures of environmental policies*, OECD Economics Department Working Papers, n. 1176, p. 2014 ss., su cui S. NESPOR, *Regole ambientali e crescita economica: riflessioni su un recente studio dell’OCSE*, in *federalismi.it*, n. 3/2005), non sembra potersi revocare in dubbio che gli interessi economici, salvo i rari casi di “blue economy”, in cui l’ambigua formula dello sviluppo sostenibile cede il passo a quella di “ambiente per lo sviluppo”, sono antagonisti a quelli ambientali; come del resto dimostra, al di là di ogni ragionevole dubbio, l’emergenza ambientale che stiamo fronteggiando.

¹¹ Del resto, la miglior dottrina ha rilevato da tempo come la tutela dell’ambiente richieda soprattutto misure di carattere organizzativo e procedimentale (G. ROSSI, *L’ambiente come base giuridica. Danni e tutele*, in *Saggi e scritti scelti, III Economia, ambiente, servizi*, Torino, 2019, p. 1309) e come la dimensione dell’organizzazione amministrativa costituisca il «principale presidio di garanzia degli interessi collettivi e degli stessi diritti fondamentali» (A. MOLITERNI, *Diritto dell’ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in *Riv. quadr. di diritto dell’ambiente*, 2020, p. 260).

Scopo del presente saggio è verificare se gli strumenti di coordinamento scelti dal legislatore siano efficienti e appropriati; inoltre, attesa la loro “non neutralità”, nel senso che «*i diversi schemi procedurali stabiliscono il rilievo, la preminenza o la recessività della tutela dell’interesse in rapporto a quella di altri interessi*»¹², ci proponiamo di misurare gli effetti che producono sul livello di protezione degli interessi ambientali.

II.1) VAS/ VIA: la normativa europea

Limitando dunque l’analisi ai tre procedimenti “fondamentali”, la casistica evidenzia tutta una serie di problematiche che, soprattutto per i rapporti tra VAS e VIA, sono state inizialmente sottovalutate e a cui la giurisprudenza e l’evoluzione legislativa non hanno ancora dato soluzioni esaustive.

La normativa comunitaria, nel momento in cui alla VIA (direttiva 1985/337/CEE) affianca la VAS (direttiva 2001/42/CE), lo fa sul presupposto, evidenziato dalla Commissione Europea, che la VIA interviene in occasione dell’approvazione del singolo progetto, «in una fase in cui le possibilità di apportare cambiamenti sensibili sono spesso limitate: le decisioni riguardo all’ubicazione del progetto o alla scelta di alternative possono infatti già essere state prese nell’ambito di piani riguardanti un intero settore o un’area geografica». Da ciò la necessità di integrare le «*considerazioni di carattere ambientale nell’elaborazione e nell’adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull’ambiente*»¹³, in modo da valutare anticipatamente, in base al principio di precauzione (che sta alla VAS come il principio di prevenzione sta alla VIA)¹⁴, gli effetti sinergici e cumulativi provocati sull’ambiente dal complesso degli interventi previsti da un piano o un programma. Si tratta quindi di valutazioni che operano su “scale geografiche” e di conoscenze diverse e producono diversi effetti procedurali, ma convergenti quanto alle indagini da effettuare e alle finalità perseguite. Entrambe implicano lo studio dei possibili impatti significativi sull’ambiente, rispettivamente di una singola opera e di un complesso di opere programmate o rese possibili dalla pianificazione, ed entrambe non si limitano ad una verifica meramente tecnica, ma si sostanziano in un’analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale provocato rispetto alle utilità socio-economiche che si vogliono conseguire, tenuto conto delle alternative possibili e della stessa opzione- zero, applicando i canoni dello sviluppo sostenibile e della proporzionalità tra uso delle risorse naturali e benefici per la collettività¹⁵.

¹² G. ROSSI, *Diritto dell’ambiente*, V ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 86.

¹³ V. 4° considerando direttiva VAS.

¹⁴ S. PRATALI, *I procedimenti di autorizzazione integrata*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Il Mulino, 2016, p. 323.

¹⁵ In questo senso, anche il giudice amministrativo italiano ha messo in evidenza che «*la differenza sostanziale fra VAS e VIA risiede nel fatto che la prima prende in esame l’incidenza che i piani e i programmi urbanistici, paesaggistici, etc., possono avere su un’“area vasta”*. Questo perché un p.r.g. o un piano delle attività estrattive o uno qualsiasi degli altri piani e programmi indicati dall’art. 6, comma 2 del D. Lgs. n. 152 del 2006 implicano un potenziale stravolgimento dell’intero territorio al quale il piano o programma si riferisce. [...]. La VAS analizza quindi tutte le possibili interrelazioni che simili decisioni possono arrecare alla salute umana, al paesaggio, all’ambiente in genere, al traffico, all’economia, etc. di tutto il territorio coinvolto dal piano. L’analisi tuttavia, è condotta ad un livello più

Donde la natura squisitamente e “schiettamente” discrezionale dei due procedimenti¹⁶.

Delle possibili interrelazioni tra di essi, che in ipotesi, quando la VAS sul piano (o programma) non contempla l'opera che si vuol realizzare, potrebbero arrivare fino a configurare l'assorbimento di questa nell'altra, in conseguenza del maggior grado di dettaglio e di approfondimento che presenta la VIA, la direttiva sembra quasi non avere contezza.

Mentre rileva la necessità di coordinare la VAS con altre procedure che prevedono analoghe valutazioni dell'impatto ambientale (art. 11, par. 2), segnatamente quelle richieste dalle direttive in materia di conservazione degli uccelli selvatici e degli habitat naturali e di tutela delle acque dagli inquinamenti (19° considerando), con riguardo alla VIA si limita a prevedere che «*la valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva 85/337/CEE*» (art. 11, par. 1).

Dà cioè per scontato che, tra i due procedimenti, sussista un nesso di presupposizione temporale¹⁷, nel senso che la VIA non possa che seguire cronologicamente alla VAS nella misura in cui al piano (o programma) è affidato il compito di definire il quadro di riferimento per localizzare una pluralità di interventi, e al (successivo) progetto di determinare in concreto le caratteristiche di ciascuno di essi. Di conseguenza, avuto riguardo al ben diverso grado di approfondimento che è possibile effettuare in relazione al progetto, al fine di non depotenziare la salvaguardia ambientale garantita dalla VIA esclude che le valutazioni effettuate nella VAS (relative a opere previste ma ancora non progettate, la cui realizzazione è incerta *an e quando* e talvolta anche *ubi*) possano rendere superflua e pregiudicare gli esiti dell'altra procedura. L'unica interferenza ipotizzata fra i due momenti valutativi è all'evidenza costituita dal fatto che le opere sono destinate ad essere valutate una prima volta nell'ambito del generale contesto pianificatorio ed una seconda volta in fase progettuale preliminare alla realizzazione, ed è risolta con il principio di non duplicazione (artt. 4, par. 3 e 5, par. 3).

L'ipotesi che la VAS si renda necessaria contestualmente all'approvazione del progetto, in quanto l'opera non è prevista dal piano (o programma) e pertanto deve procedersi con l'occasione ad una sua variante, viene presa in considerazione solo nel quadro della direttiva VIA 52 del 16 aprile 2014.

astratto, perché non è sicuro se il piano sarà effettivamente attuato nella sua integralità, se tale attuazione avverrà in un arco temporale circoscritto e/o se sarà del tutto conforme a quanto ipotizzato, e così via. La VIA, al contrario, analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che essa prendere in esame impatti inevitabilmente più circoscritti – perché il progetto riguarda una porzione del territorio in ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano – ma maggiormente valutabili – perché il progetto, rispetto al piano, si basa su dati concreti, necessariamente definiti e più attuali rispetto a quelli avuti presenti in sede di redazione del piano e quindi di effettuazione della VAS [...]» (TAR Marche, Sez. I, 6 marzo 2014, n. 291).

¹⁶ Giurisp. costante: v. tra le tante con riferimento alla VIA, Cons. St., Sez. II, 7 settembre 2020, n. 5380; Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 361; Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254.

¹⁷ Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, VI ed., Milano, 2021, p. 45; O.H. KASSIM, *op.cit.*, p. 264: «*la VIA concerne il singolo “progetto”, e valuta il singolo intervento puntuale, mentre la VAS valuta l'atto “sovraordinato”, di natura pianificatoria o programmatica, in attuazione del quale potrebbe essere realizzato il progetto stesso*».

La scelta compiuta dal legislatore europeo in questa sede è chiara ma, quanto alle conseguenze, un po' troppo “ponziopilatesca”. Si conferma che la VIA sull'opera non assorbe e non rende superflua la VAS per la variante al piano, e quindi si viene a determinare la necessità di un coordinamento procedurale. In relazione al quale tuttavia nulla si dice e nulla si dispone, in quanto assai più sbrigativamente si invita gli Stati a «*prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa dell'Unione*»¹⁸.

Le ragioni di tale scelta non sono esplicitate, ma sono rinvenibili negli arresti del giudice europeo che, ancora prima che la direttiva 2014/52 lo prevedesse espressamente, aveva recisamente escluso che la VIA potesse dispensare dall'obbligo di effettuare la VAS in quanto «*le valutazioni realizzate in conformità alle direttive 2001/42 e 85/337 differiscono sotto diversi punti di vista*»¹⁹.

In effetti, anche se né quel giudice, né la dottrina sembrano mai aver affrontato *ex professo* il tema delle differenze che intercorrono tra le due valutazioni, da un confronto emergono divergenze “strutturali” (correlate alle competenze e agli effetti procedimentali) e soprattutto sostanziali (relative alle analisi ambientali da svolgere) che impediscono di assorbire puramente e semplicemente la VAS nella VIA secondo i principi di specialità e “nel più sta il meno”.

Sotto il primo profilo, la VAS è una procedura “incidentale” volta ad “accertare” e “valutare” gli effetti complessivi sull'ambiente di un piano o di un programma, in modo da assicurare che essi siano “presi in considerazione” in concomitanza con la formazione dell'atto mediante la presentazione di un parere all'autorità procedente²⁰, mentre la VIA è preordinata al rilascio di una vera e propria “autorizzazione” dell'opera sulla base degli impatti stimati sull'ambiente²¹. Le autorità amministrative che vengono “attivate” nei due procedimenti, inoltre, non sono necessariamente le stesse. Sotto il secondo profilo il “raggio” degli effetti ambientali che occorre considerare è diverso: le matrici ambientali (aria, acqua, suolo) e i cd. “fattori”(popolazione, salute, biodiversità.....ecc) in relazione a cui occorre misurare gli effetti sono sostanzialmente gli stessi²², ma la direttiva VAS obbliga a valutare gli effetti con riferimento al complesso delle attività e degli interventi contemplati dal piano o programma, tenuto conto delle opere

¹⁸ V. direttiva 2014/52, 37° considerando e art. 1, n. 2 lett. a che modifica l'art. 2, paragrafi 2 e 3 della direttiva 2011/92.

¹⁹ C.G.U.E, Sez. IV, 22 settembre 2011 in causa C – 295/10. Correlativamente, in una successiva sentenza si è escluso che un atto che consente di approvare progetti in deroga alle previsioni di un piano possa essere esentato dalla VAS per il solo fatto che i progetti saranno sottoposti a VIA: C.G.U.E, Sez. II, 7 giugno 2018 in causa C –160/17.

²⁰ Art. 8, dir. 2001/42.

²¹ Art. 2, par. 1, dir. 2011/92. In base al codice dell'ambiente la VAS si conclude con un parere motivato che impone all'Amministrazione competente ad approvare il piano o programma ad apportare le opportune revisioni, a illustrare il modo in cui le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano e a giustificare le scelte fatte alla luce delle possibili alternative (v. artt. 15 e 17); la VIA si conclude con un provvedimento “obbligatorio e vincolante” che esprime le conclusioni (negative, positive, positive con condizioni) dell'autorità competente in merito agli impatti ambientali (v. artt. 5, lett “o bis” e 25).

²² Art. 3, dir. VIA e All. I.8, dir. VAS. L'unica sostanziale differenza è che solo ai fini della VIA occorre valutare anche la «*vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione*».

esistenti e di quelle di futura realizzazione (all. II, par. 2), mentre la direttiva VIA circoscrive l'esame alle sole opere esistenti o già approvate che si cumulano con il progetto considerato (all. IV, par. 5, lett. e).

A differenza della VAS, pertanto, la VIA non consente di apprezzare tutti gli effetti “sistemici” provocati dall'interazione dell'opera con il complesso degli interventi contemplati dal piano (o programma). Richiede un esame più approfondito e fondato su un livello più elevato di dati circa le caratteristiche dell'opera e di prevedibilità delle sue ricadute sull'ambiente, ma non tiene conto del cumulo con i progetti non ancora approvati²³.

Le differenze evidenziate, tuttavia, se impediscono di ritenere la “fungibilità” delle procedure, non sembrano determinare un ostacolo insormontabile a più efficaci forme di concentrazione procedimentale. Si poteva pertanto prevedere che in caso di opere non previamente assoggettate a VAS la valutazione degli effetti cumulati venisse effettuata in seno alla VIA, lasciando alle normative nazionali il più agevole compito di individuare le autorità responsabili per il procedimento “integrato”.

L'aver conservato “in blocco” le due procedure è stata la scelta procedurale più semplice, ma è probabilmente all'origine della claudicante disciplina nazionale di attuazione.

II.2) VAS e VIA: la normativa italiana

II.2.1 L'iniziale sottovalutazione del problema

Nell'affrontare i non facili problemi di coordinamento, il nostro legislatore ha inizialmente presupposto, esattamente come la direttiva VAS del 2001, che fra VAS e VIA sussistesse un solo vettore temporale di sequenza. Nella prima versione del codice dell'ambiente l'unica norma di raccordo era infatti rappresentata dall'art. 33, che si limitava a stabilire, in base al principio di non duplicazione, che, per i progetti da realizzare in attuazione di piani già sottoposti a VAS, nel procedimento di VIA si dovessero considerare «*acquisiti tutti gli elementi positivamente valutati in sede di valutazione di impatto strategico o comunque decisi in sede di approvazione del piano*».

La disposizione, dunque, presupponeva che la VAS si svolgesse separatamente e prima della VIA, e venne considerata fin troppo vincolante ai fini degli esiti di questa, tanto che con il secondo “correttivo” (d.lgs.

²³ Cons. St., Sez. IV, 6 marzo 2016, n. 291: «*come è noto, la differenza sostanziale fra VAS e VIA risiede nel fatto che la prima prende un esame l'incidenza che i piani e i programmi urbanistici, paesaggistici, etc., possono avere su un'“area vasta”. Questo perché un p.r.g. o un piano delle attività estrattive o uno qualsiasi degli altri piani e programmi indicati dall'art. 6, comma 2 del D.lgs. n. 152/2006 implicano un potenziale stravolgimento dell'intero territorio al quale il piano o programma si riferisce...la VAS analizza quindi tutte le possibili interrelazioni che simili decisioni possono arrecare alla salute umana, al paesaggio, all'ambiente in genere, al traffico, all'economia, etc. di tutto il territorio coinvolto dal piano. L'analisi tuttavia, è condotta ad un livello più astratto, perché non è sicuro se il piano sarà effettivamente attuato nella sua integralità, se tale attuazione avverrà in un arco temporale circoscritto e/o se sarà del tutto conforme a quanto ipotizzato, e così via. La VIA, al contrario, analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che essa prende in esame impatti inevitabilmente più circoscritti – perché il progetto riguarda un'a porzione del territorio in ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano – ma maggiormente valutabili – perché il progetto, rispetto al piano, si basa su dati concreti, necessariamente definiti e più attuali rispetto a quelli avuti presenti in sede di redazione del piano e quindi di effettuazione della VAS*».

4 del 2008), con norma tutt'ora in vigore, si è attenuato l'effetto "a cascata" prevedendo solo che nella redazione dello studio di impatto ambientale "possano" essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale della VAS (art. 10, c. 5)²⁴. Nel contempo, si introduceva all'art. 19, c. 2 l'espressa previsione che la VIA potesse concludersi negativamente anche in presenza di una VAS favorevole (la disposizione è stata abrogata con il d. lgs. 104 del 2017, probabilmente perché ritenuta superflua alla luce della non vincolatività ai fini della VIA delle valutazioni conclusive contenute nella VAS).

Sempre per finalità di coordinamento e di semplificazione, con il medesimo d. lgs. 4 del 2008 si introduceva la facoltà, ancor oggi in vigore (v. art. 10, comma 4 del codice), di effettuare la verifica di assoggettabilità a VIA già nell'ambito della VAS.

La norma continua a presupporre che il piano preceda l'autorizzazione dell'opera, e sembra poter trovare applicazione soprattutto con riferimento ai piani urbanistici attuativi²⁵ che, pur non sottraendosi alla VAS²⁶, contengono porzioni limitate del territorio e un numero circoscritto di interventi che la normativa sottopone a screening di VIA (anzi, quasi sempre, ai fini della VIA, si tratta di opere singole o di un insieme considerato unitariamente: v. *infra* nel testo).

Con riferimento agli strumenti urbanistici generali (e ai programmi di interventi)²⁷ presenta invece scarsi margini di applicazione pratica, poiché è altamente improbabile che l'Amministrazione disponga già dei progetti di fattibilità²⁸. Ha però spazi di operatività nelle ipotesi (a quella data peraltro non ancora espressamente contemplate dalla legge) di varianti semplificate apportate agli strumenti urbanistici in concomitanza con l'autorizzazione di singole opere. In tali fattispecie appare effettivamente idonea a realizzare un'economia procedurale, tanto più che, essendo la VAS una procedura complessa che comprende anche la verifica di assoggettabilità (art. 5, c. 1, lett. a, cod. amb.), è suscettibile di trovare applicazione anche al fine di effettuare in contemporanea le due procedure di screening (di VAS e di VIA).

²⁴ L'attuale formulazione è coerente con quanto prevede l'art. 5, par. 1, c. 2, della direttiva VIA: «*al fine di evitare duplicazioni della valutazione, nel predisporre il rapporto di valutazione dell'impatto ambientale il committente tiene conto dei risultati disponibili di altre valutazioni pertinenti effettuate in conformità della legislazione unionale o nazionale*».

²⁵ Cfr. Cons. St., Sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2403.

²⁶ O meglio alla verifica di assoggettabilità a VAS, che è richiesta quando, come è connaturale ai piani in questione, si fa riferimento a piccole aree a livello locale: v. Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4962; Id., 13 novembre 2012, n. 5815; Corte Cost., 19 marzo 2013, n. 58.

²⁷ Si pensi ad es. al Piano Nazionale degli Aeroporti, al Piano di Sviluppo della Rete di Trasmissione Nazionale 2023, al Programma Nazionale Ricerca, Innovazione e Competitività per la transizione verde digitale; al Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR)...ecc.

²⁸ Il progetto di fattibilità è oggi il livello richiesto per la VIA. Prima del d. lgs. 104 del 2017 era necessario il progetto definitivo.

Resta tuttavia da rilevare l'incomprensibile contraddittorietà tra la scelta, qui compiuta, di innestare lo screening di VIA nella VAS e quella di segno diametralmente opposto, rassegnata nell'art. 6, c. 3 *ter* (introdotto nel 2010, su cui torneremo più avanti), di incorporare la VAS per i piani regolatori portuali e i piani di sviluppo aeroportuale (e relative varianti) nella procedura di VIA.

Così come non si può non rilevare che l'assenza di una disciplina più dettagliata espone l'interprete a gravi incertezze (e conseguenti rischi giudiziari) e finisce per minare alla base la stessa applicabilità della disposizione, soprattutto laddove, come ad es. per le infrastrutture contemplate nell'allegato II bis alla parte seconda del Codice, la VAS sia di competenza regionale (o addirittura subregionale, come spesso ha previsto la normativa regionale per i casi – tra i più frequenti – dei piani urbanistici), e lo screening di VIA sia di competenza statale.

Il codice, infatti, non prevede norme di raccordo “interistituzionale”, a meno che non si ritenga applicabile in via analogica l'art. 7 bis, commi 4 bis e 4 ter (introdotti dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108), dettati per l'ipotesi in cui un'opera “complessa” da assoggettare a VIA o verifica di VIA rientri in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale. In tal caso decide il Ministero della transizione ecologica - oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica - su richiesta del proponente tenuto conto della “*valutazione*” (*sic!*) espressa dalla regione, che si ha per condivisa per “silenzio – assenso” ove la decisione ministeriale si protragga oltre i trenta giorni. Ma i presupposti per l'analogia sono molto deboli, anzi pressochè inesistenti, poiché nel caso considerato dell'art. 7 bis occorre stabilire qual è la parte prevalente dell'opera, mentre nel caso in esame la discrezionalità sarebbe priva di parametri di riferimento. Inoltre l'art. 10 impone il «*rispetto delle disposizioni contenute nel presente decreto*», tra cui rientrano anche gli artt. 7 e 7 bis che allocano le competenze in materia di VAS e di VIA tra i diversi livelli istituzionali.

È pertanto da ritenere che la norma richieda un auto – coordinamento tra le autorità statali e regionali (o, a seconda dei casi, subregionali), nel rispetto delle reciproche competenze, che può avvenire, in mancanza di un nuovo intervento del legislatore, solo attraverso accordi ex art. 15, l. 241/1990.

II.2.2 Il d.lgs. 128 del 2010. In particolare la VIA su piani

Nel 2010, con il cd. “correttivo Aria – Via – Ippc” (d. lgs. 29 giugno 2010, n. 128), il tema del coordinamento tra VIA e VAS per gli interventi comportanti modifiche di piani o programmi viene finalmente affrontato in modo espresso, ma non esaustivamente, con riferimento ad una fattispecie particolare (i piani regolatori portuali) e in via generale con riguardo all'approvazione di singole opere in variante ai piani.

I piani regolatori portuali sono disciplinati dall'art. 5 della l. 28 gennaio 1994, n. 84, più volte modificata, e sino dalla sua entrata in vigore ne è prevista la sottoposizione a VIA (oggi, per effetto delle successive modifiche, in taluni casi a verifica di assoggettabilità a VIA) di competenza statale²⁹.

Con l'art. 6, c. 1, lett d) del d. lgs. 169/2016, l'art. 5, c. 4 di tale legge è stato modificato al fine di assoggettarli espressamente anche a VAS, che però è di competenza regionale. Tale procedura, peraltro, era da ritenere necessaria anche prima, stante la natura urbanistica, sia pure del tutto peculiare, dei piani in questione³⁰.

Essi pertanto devono essere sottoposti a una duplice valutazione che con il “correttivo” del 2010 si prevede di coordinare in due modi: stabilendo che gli elementi esaminati in sede di VAS rappresentino “dati acquisiti” ai fini della VIA (secondo un principio di non duplicazione “rafforzato” rispetto a quello dettato in via generale dall'art. 10, c. 5 del codice), e soprattutto prevedendo che quest'ultima, ove si svolga su un piano o su una variante al piano da sottoporre a VIA “nella sua interezza secondo le norme comunitarie”, sia “integrata dalla valutazione ambientale strategica per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano” e si concluda “con un unico provvedimento” (art. 10, c. 6 ter del codice comune introdotto dall'art. 2, c. 3, lett. c) del d. lgs. 128 del 2010).

Tale previsione è poi stata estesa, dopo l'annullamento in sede giurisdizionale della VIA riguardante l'Aeroporto di Firenze³¹, anche ai piani di sviluppo aeroportuale, che invero presentano problematiche analoghe ai piani regolatori portuali (necessità di VIA e, quando hanno contenuti pianificatori, di VAS, peraltro entrambe di competenza statale)³².

²⁹ Più precisamente, la VIA statale era prevista per i porti di cui alla categoria II, classi I, II e III dall'art. 5, c. 4, rimasto in vigore fino alle modifiche introdotte dal d.l. 4 agosto 2016, n. 169; tuttavia i porti più importanti sono stati altresì inseriti tra i progetti assoggettati a VIA statale dall'all. II, n. 11, della parte seconda del codice (il cui tenore è stato parzialmente modificato dall'art. 22, c. 1, lett. 1 del d. lgs. 16 giugno 2017, n. 104), mentre quelli meno importanti sono stati assoggettati prima a VIA regionale (allegato III, lett. “P”, della parte seconda del codice), e quindi, con l'art. 22, c. 2, d. lgs. 104/2017, a verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale: v. allegato 2 bis, n. 2 lett. b), della parte seconda del codice.

³⁰ Nella versione attualmente in vigore, come da ultimo modificata dal d.l. 1° settembre 2021, n. 121, si prevede una casistica più articolata che esclude la VAS per il “documento di programmazione strategica di sistema”, la conferma per i piani portuali e la “degrada” a verifica di assoggettabilità per il piano operativo triennale e per le varianti stralcio dei porti compresi in un'Autorità di sistema.

³¹ Art. 6, c. 3 *ter* del codice, come modificato dall'art. 50, c. 1, lett. b, n. 1 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76. La VIA relativa al p.s.a. dell'aeroporto fiorentino è stata annullata con una serie di sentenze del Tar Toscana di identico tenore, tutte confermate dal Consiglio di Stato. Nelle pronunce di appello, pur dandosi atto «che in base all'attuale quadro normativo, interno ed europeo, l'effettuazione di un procedimento di VAS sulla programmazione territoriale (PIT regionale) o settoriale (Piano nazionale degli aeroporti) non è un presupposto di legittimità della VIA (trattandosi di subprocedimenti autonomi e non collegati da vincolo giuridico di presupposizione), [si ritiene] tuttavia innegabile che l'esistenza di un coerente quadro programmatico costituisca un fattore positivo ai fini della valutazione ambientale e che, viceversa, l'assenza di una valutazione strategica debba essere ragionevolmente considerata, quantomeno, quale elemento “critico”»: v. per tutte Cons. St., Sez. IV, 13.2.2020, n. 1164.

³² Ai sensi dell'Allegato II, n. 10 della parte seconda del codice sono sottoposte a VIA statale le “opere relative a aeroporti con piste di atterraggio superiori a 1.500 m. di lunghezza”. Gli altri aeroporti sono soggetti a verifica (prima del d. lgs. 104/2017 di competenza regionale, ora statale). In base all'art. 1, c. 6 del d.l. n. 251/1995, conv. in l. n. 351/1995 e alle previsioni di rango subprimario contenute nell'art. 8, c. 4, lett. a, del d.p.c.m. 27 dicembre 1988 e nel paragrafo B, punti

È la VIA, dunque, in quanto strumento di maggior dettaglio, ad esercitare la *vis attractiva* nei confronti della VAS, da effettuare non sempre ma quando i due strumenti presentino “contenuti di pianificazione”³³. Ma anche in questi casi la procedura risulta appena abbozzata, e a causa delle sue lacune presenta gli stessi problemi applicativi già esaminati in precedenza.

Per superare i quali, ad opera del “Tavolo VAS Stato – Regioni – Province Autonome” costituito subito dopo l’entrata in vigore della Direttiva 2001/42/CE dal Ministero dell’Ambiente, il Ministero per i Beni e le Attività culturali, l’ISPRA, le Regioni e le Province Autonome con l’obiettivo di condividere informazioni ed esperienze nel campo della VAS e di avviare scambi proficui di buone prassi, è stato elaborato nel settembre 2011 un documento, denominato “VIA – VAS Proposta per il Coordinamento e l’Integrazione delle procedure”. Tale documento, pur non avendo valore normativo³⁴ e riferendosi solo al piano regolatore portuale, rappresenta l’unico riferimento disponibile per orientare l’interprete al fine di:

- a) integrare nelle analisi della VIA i contenuti propri della valutazione strategica (ad es., la verifica di coerenza e di sostenibilità in base agli atti di pianificazione e di programmazione sovraordinati), attraverso la predisposizione di una documentazione integrata, che presenti i contenuti del rapporto preliminare e/o del rapporto ambientale (VAS) e dello studio preliminare ambientale e/o dello studio di impatto ambientale (VIA);
- b) individuare le varianti procedurali imposte dalla confluenza dei due procedimenti, di competenza rispettivamente statale e regionale, in un unico provvedimento finale (ad es., al fine di assicurare la

4 e 5, della circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 1408 del 23 febbraio 1996, nonché alla prassi codificata nelle Linee guida ENAC del 1° ottobre 2001 per la redazione dei Piani di sviluppo aeroportuale, nella circolare ENAC APT21 del 30 gennaio 2006 e nella nota ENAC prot. n. 27678 del 2 maggio 2008, i p.s.a. indicano, per l’intero ambito aeroportuale o per le aree comunque interessate, la distribuzione delle opere e dei servizi, sia pubblici che privati, previsti, il quadro di consistenza delle opere e la loro compatibilità con i vincoli aeronautici, i tempi di attuazione, il programma economico- finanziario; possono altresì prevedere la definizione edilizia delle opere e dei manufatti compresi nel perimetro interessato. Di conseguenza «*il procedimento per l’autorizzazione del Piano di Sviluppo Aeroportuale e il relativo provvedimento ai sensi dell’art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, comprendono la valutazione di impatto ambientale (VIA), ove richiesta ai sensi delle norme vigenti*» (così la circolare del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici n. 148 del 23 febbraio 1996). La VAS è invece necessaria quando il p.s.a. contempla una serie di opere da realizzare nel tempo, o costituisce variante agli strumenti urbanistici. In questo ultimo caso, tuttavia, oggetto della VAS non è il p.s.a. ma la variante urbanistica connessa.

³³ Il che non accade, ad es., in caso di varianti al p.r.p. consistenti in meri adeguamenti tecnico-funzionali che non modificano in modo sostanziale la conformazione ed il dimensionamento complessivo dell’impianto portuale: Tar Liguria, Sez. I, 16 gennaio 2017, n. 12, confermata da Cons. St., Sez. IV, 14 marzo 2018, n. 1619.

³⁴ La proposta doveva essere uno strumento di supporto al Comitato tecnico-scientifico del MATTM che stava lavorando alla predisposizione di linee guida e norme tecniche ai sensi dell’art. 34 del codice, che, allora come oggi, prevedeva l’emanazione di norme tecniche per la semplificazione delle procedure di valutazione. La proposta tuttavia non è stata recepita dal Comitato e quindi non ha assunto forma giuridica “tipica”.

Un tentativo incompiuto di redigere delle linee guida interpretative e operative per i piani di sviluppo aeroportuale dopo il d.l. 76 del 2020 è stato svolto anche da ENAC con la collaborazione di AssoAeroporti, ma non ha superato la fase iniziale di studio e al momento non ha trovato seguito.

partecipazione delle autorità competenti per la VAS e la consultazione dei soggetti con competenze ambientali, prevista come necessaria per la VAS e solo eventuale, ex art. 21 codice, per la VIA).

Senza entrare nell'esame di dettaglio, sia perché la disciplina è estremamente complicata ed è stata superata (almeno in parte) delle molte modifiche intervenute successivamente tanto al codice dell'ambiente quanto alla legge sui piani portuali, sia perché non è applicabile ai p.s.a., che prevedono un iter approvativo e competenze diverse, è da sottolineare invece come la casistica in cui occorre coordinare VAS e VIA sia assai più ampia di quella presa in esame dal legislatore, e sia tuttora priva di disciplina a livello legislativo.

Come si rileva anche nella "proposta" sopra menzionata, la necessità di una procedura ambientale integrata si manifesta anzitutto per una serie di progetti di infrastrutture che, pur essendo sottoposti a VIA (o meglio a screening) nella loro interezza, formano normalmente anche oggetto di un piano urbanistico attuativo a sua volta sottoposto a VAS o a screening di VAS: interporti, piattaforme intermodali e terminali intermodali; progetti di sviluppo di zone industriali o produttive con una superficie interessata superiore ai 40 ettari, progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori di 40 ettari; progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari; villaggi turistici di superficie superiore a 5 ettari; centri residenziali turistici ed esercizi alberghieri con oltre 300 posti-letto o volume edificato superiore a 25.000 m³ o che occupano una superficie superiore ai 20 ettari; parchi tematici di superficie superiore a 5 ettari.

La stessa Commissione europea si è resa conto delle interferenze tra le due valutazioni³⁵, ma non è andata oltre un generico invito: *«in tali casi, per evitare una duplicazione della valutazione, può essere auspicabile introdurre una procedura coordinata che comprenda sia gli aspetti della VIA che della VAS»*³⁶.

In dottrina si è sostenuto che occorrerebbe distinguere tra:

- i casi in cui il progetto edilizio e il piano attuativo coincidono: ad es. singole opere approvate con "variante SUAP" ex art. 8, d.P.R. 160 del 2010, il cui iter amministrativo unico copre sia gli aspetti di pianificazione urbanistica che quelli più propriamente edilizi, concludendosi con un'approvazione che consente l'avvio dei lavori; i centri commerciali, i villaggi turistici, i parchi tematici (che sono

³⁵ Vedi "Guida all'attuazione della Direttiva 2001/42/CE del 2003" (v. § 9.14 e 9.15) e la relazione COM (2009) 469 del settembre 2009 di valutazione dell'applicazione e l'efficacia della direttiva 2001/42/CE: cfr. § 4.1 *«le due direttive sono in larga parte complementari....Teoricamente non dovrebbero verificarsi sovrapposizioni, tuttavia sono state individuate diverse aree in cui l'applicazione delle due direttive potrebbe sovrapporsi. In particolare, non è sempre chiara la distinzione tra piano, programma e progetto, pertanto in sede di valutazione non è semplice stabilire se l'oggetto della valutazione soddisfa i requisiti di una o l'altra delle direttive VIA e VAS o di entrambe. A tale proposito, le definizioni di alcune categorie di progetti elencati nell'allegato II della direttiva VIA e relativi a modifiche nell'utilizzo dei terreni, non sono chiare e questo potrebbe creare confusione con la VAS.... Gli SM hanno adottato approcci diversi per far fronte all'eventuale inefficacia dovuta al sovrapporsi di procedure, dalla messa in atto di procedure comuni, in determinati casi, al coordinamento speciale tra le autorità competenti»*.

³⁶ Commissione europea, "Guida all'attuazione" cit., § 9.15.

comunemente sottoposti a piano attuativo). Ricorrendo tali ipotesi, dovrebbero essere esperite entrambe le valutazioni;

- i casi in cui il piano attuativo interessa una trasformazione rilevante del territorio attraverso una pluralità di opere distribuite nel tempo (es. sviluppo di aree urbane superiori a 40 ettari), nei quali la verifica di VIA « troverà applicazione solo rispetto a specifici interventi previsti nel piano attuativo che debbano essere di per sé assoggettati a tale procedura, la quale sarà esperita in sede di rilascio dell'autorizzazione a costruire sulla base di uno specifico progetto edilizio che rappresenterà un di cui del piano attuativo»³⁷.

La tesi non ha trovato seguito, poiché la circostanza che l'intervento sia attuabile in più fasi diluite in un arco temporale significativo non vale a sottrarlo alla VIA, sia perchè è pur sempre concepito come unitario sia perchè la VIA ha carattere preventivo e deve tener conto dell'effetto cumulativo delle opere previste. Invero, una VIA frazionata, o addirittura la soppressione della VIA (ove le singole opere, atomisticamente considerate, non siano sottoposte a tale procedimento), potrebbe portare a risultati ben diversi rispetto alla valutazione globale dell'incidenza complessiva di tutte le opere programmate e teleologicamente avvinte a formare un intervento unitario.

Ma più in generale, la stessa esigenza si evidenzia in tutti quegli innumerevoli casi in cui un'opera soggetta a VIA necessita di una contestuale variante al piano urbanistico (o ai piani urbanistici, come nel caso in cui contrasti anche con strumenti territoriali sovrastanti quelli comunali), o addirittura per le opere in deroga o "in sovrapposizione" agli strumenti urbanistici, ove si ritenga che anche in tali fattispecie occorre effettuare la VAS³⁸.

La difficoltà di disciplinare in via preventiva e dettagliata le modalità di coordinamento di queste procedure sono pressochè insormontabili, poiché in relazione a ciascuna tipologia di opera cambiano i soggetti proponenti, procedenti e competenti e ognuna presenta le sue peculiarità, tanto più quando, ad es., occorre effettuare in contemporanea anche altre procedure ambientali (valutazione di impatto sanitario, valutazione d'incidenza nelle aree appartenenti alla rete Natura 2000) o addirittura si voglia finalizzare il tutto al rilascio del provvedimento unico previsto dagli artt. 27 e 27 bis del codice, comprensivo delle ulteriori autorizzazioni necessarie per realizzare l'opera.

Il livello di complessità è allora tale da escludere in radice che si possa introdurre una disciplina che le consideri tutte esaustivamente. Però una disciplina appare pur sempre necessaria, per evitare che i due procedimenti si debbano svolgere in sequenza come oggi si è costretti a fare per la situazione di anomia

³⁷ F. VANNETTI – L. UGOLINI, *La sottoposizione a Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) degli strumenti di pianificazione urbanistica ed il coordinamento con la Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.)*. Nota a Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 7 giugno 2018, causa C- 671/16 e Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 7 giugno 2018, causa C- 160/17, in *Riv. giur. amb.*, 2018, p. 529 ss..

³⁸ Questa seconda fattispecie trova risposte non univoche e comunque non appaganti in giurisprudenza: v. *infra* par. II.2.3.

in cui versano le modalità di coordinamento. Nell'esprimere l'auspicio di un rapido intervento del legislatore, la soluzione migliore, *de jure condendo*, è che si limiti a dettare alcune norme di carattere generale, tra cui dovrebbero trovare ingresso l'assorbimento della VAS nella procedura di VIA (e non viceversa), la salvaguardia (*cum grano salis*) del ruolo delle regioni e degli enti locali ogniqualvolta la decisione "finale" richieda uno scorrimento in sussidiarietà ascendente³⁹, la valorizzazione della conferenza dei servizi quale sede di coordinamento degli interessi, la semplificazione dei documenti da elaborare a cura del proponente (ad es., riunendo in un unico documento il rapporto preliminare VAS e lo studio preliminare ambientale VIA), la definizione di precise scadenze temporali, la conclusione con un unico provvedimento. Sulla base di ciò le Amministrazioni coinvolte potrebbero stipulare appositi accordi, per categorie di procedimenti o *ad hoc*, per disciplinare i profili di dettaglio.

II.2.3. Segue: la VAS su opere in variante ai piani

Venendo all'altra novella introdotta dal d. lgs. 128 del 2010, relativa all'autorizzazione di singole opere non conformi ai piani o programmi, le problematiche non appaiono minori, come dimostra la posizione oscillante della giurisprudenza.

La questione si pone soprattutto con riferimento ai piani urbanistici, poiché i casi in cui l'ordinamento prevede la possibilità di realizzare opere non conformi alle previsioni urbanistiche e quindi non contemplate in sede di VAS sono molteplici, e si ispirano a due modelli procedurali diversi.

Il primo consiste nell'inserire una variante urbanistica semplificata nel procedimento di autorizzazione dell'opera⁴⁰.

Il paradigma principale è da individuare nel cd. "procedimento SUAP" (Sportello Unico Attività Produttive) di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, che può essere esperito per gli impianti di produzione di beni o di servizi (con esclusione delle medie e grandi strutture di vendita al dettaglio). Ove lo strumento urbanistico non individui aree idonee, l'interessato può chiedere la convocazione di una conferenza di servizi. Se questa approva l'opera con il consenso della regione, il verbale è trasmesso al comune che lo sottopone a votazione del consiglio nella prima seduta utile.

³⁹ L'orientamento più recente del legislatore, tuttavia, è nel senso della sussidiarietà discendente: v. art. 33, c. 1, d.l. 9 agosto 2022, n. 115 (su cui *infra* § II.2.4.), che per gli interventi di particolare importanza ritenuti di rilevanza strategica individua nella regione l'unica autorità ambientale competente.

⁴⁰ V. ad es., art. 8 d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (cd. "Procedimento SUAP"); art. 19 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 328 (opere di pubblica utilità non conformi alle previsioni urbanistiche).

La giurisprudenza individua in tale scarna disciplina (che le regioni hanno opportunamente integrato, soprattutto al fine di definire meglio la fase successiva alla conferenza dei servizi)⁴¹ una vera e propria variante urbanistica semplificata e “incidentale”⁴².

Il secondo modello consiste nella diretta “sovrapposizione” dell’opera alle diverse previsioni urbanistiche, espressa con la formula che l’approvazione o l’autorizzazione di questa «costituisce variante allo strumento urbanistico», talvolta «agli strumenti urbanistici e territoriali», e caratterizza un lungo elenco di interventi che si è andato ad arricchire a causa dell’espansione dei cd. “interessi differenziati” e della necessità di accelerare i procedimenti realizzativi delle opere di pubblica utilità, in particolare nei settori dell’energia e dei rifiuti⁴³.

L’iniziale orientamento della giurisprudenza, anche se chiamata ad esprimersi in un numero limitatissimo di casi, è stato univoco nel senso di ritenere che «la VAS è una valutazione di compatibilità ambientale relativa ai piani e ai programmi (art. 5, comma 1, lett.a), d.lgs. nr. 152/2006), e non certo ai singoli progetti, per i quali il quale il legislatore ha predisposto il diverso strumento del procedimento di VIA»⁴⁴, senza fare alcuna distinzione tra varianti urbanistiche semplificate e varianti “automatiche”⁴⁵.

Con il d.lgs. 128 del 2010 (art. 2, c. 3), tuttavia, si inseriva nell’art. 6 del codice l’ancora vigente comma 12 al fine di chiarire che «per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l’effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l’applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere».

La disposizione è stata modificata nel 2020 (dall’art. 50, c. 1, lett. b), d.l.gs. 16 luglio 2020, n. 76) per estendere l’esclusione della VAS, in base al principio di non duplicazione, anche alle modifiche dei piani e programmi conseguenti all’approvazione dei piani regolatori portuali e dei piani di sviluppo

⁴¹ V. ad es. art. 35, l. reg. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65.

⁴² Cons. St., Sez. IV 28 agosto 2020, n. 5273; Id., IV 1 marzo 2018, n. 940; Id., Sez. II, 11 aprile 2021, n. 2941.

⁴³ Senza pretesa di esaustività, per richiamare solo i procedimenti disciplinati da leggi statali, si vedano gli artt. 208 (autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti), 158-bis (interventi previsti nei piani di investimento di ambito per il servizio idrico integrato) e 242 (autorizzazione del piano operativo di bonifica) del codice dell’ambiente; l’art. 12 del d.lgs. 387 del 2003 (impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili); l’art. 10 del d.l. 91 del 2014 (interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuato negli accordi di programma stipulati tra il Ministero della transizione ecologica – oggi Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica – e le regioni); l’art. 52 quater del d.P.R. 327 del 2001 (infrastrutture lineari energetiche). Si inquadrano in questo contesto anche gli accordi di programma ex art. 34 tuel, l’approvazione dei piani di sviluppo aeroportuale ex art. 1, c. 6, d.l. 28 giugno 1995, n. 251, le procedure di localizzazione delle opere di interesse statale di cui al d.P.R. 383 del 1994 (più volte rimaneggiato) e all’art. 81 del d.P.R. 616 del 1987, che sono pacificamente interpretati nel senso che l’intesa tra Stato e la regione interessata costituisce variante agli strumenti urbanistici.

⁴⁴ Cons. St., Sez. IV, 4 dicembre 2009, n. 7651.

⁴⁵ V. Cons., Sez. IV, 19 novembre 2010, n. 8113, che si riferisce ad una variante urbanistica per localizzare il tracciato di una strada.

aeroportuale che, come abbiamo visto, (quando presentano contenuti pianificatori) a loro volta sono sottoposti a valutazione strategica.

Dopo tale novella la prassi sembra essersi orientata nel senso di ritenere necessaria la VAS, in presenza di opere non previste dai piani, quando la loro autorizzazione è accompagnata da un procedimento di variante urbanistica ancorchè incidentale e semplificata, di escluderla nei casi di approvazione in sovrapposizione automatica⁴⁶.

La giurisprudenza, anche se ancora non è supportata da un numero significativo di precedenti, non esprime invece un indirizzo univoco.

Fermo restando l'obbligo di VAS in presenza di varianti urbanistiche "semplificate", per le quali la valutazione strategica, per lo più nella forma della verifica di assoggettabilità, si impone a causa del procedimento urbanistico avviato incidentalmente (non sono date varianti urbanistiche che si sottraggono alla VAS)⁴⁷, un primo indirizzo, in linea di continuità con il precedente, esclude in via generale la VAS per tutte le opere in sovrapposizione automatica, ravvisando nella previsione eccettuatrice una clausola generale di esenzione valevole per tutte le autorizzazioni di singoli interventi che hanno per legge l'effetto di variante urbanistica⁴⁸.

Un secondo orientamento ritiene invece che l'approvazione dei progetti in variante non richieda la procedura di VAS solo ove la variante abbia carattere "esclusivamente localizzativo", cioè abbia ad oggetto la sola ubicazione dell'impianto nell'ambito territoriale considerato dal piano. All'opposto, non è consentita l'approvazione di singoli progetti non previsti dagli atti di pianificazione senza procedere anche alla verifica di assoggettabilità a VAS⁴⁹.

La sottrazione alla valutazione strategica, in altri termini, si giustifica in quanto l'impatto ambientale dell'opera è già stato valutato dal piano e con l'approvazione del progetto si modifica solo il luogo in cui essa viene realizzata.

⁴⁶ *Contra*, in un primo commento a caldo al d.lgs. 128 del 2010, R. URSI, *La terza riforma della parte II del Testo unico ambientale*, in *Urbanistica e Appalti*, 2011, p. 13 ss, partic. p. 18. Secondo l'Autore la norma in esame si riferisce proprio alle varianti urbanistiche cd. "SUAP". Tuttavia lui stesso ipotizza il contrasto con la direttiva VAS: *ivi*, p. 21. Riferisce invece, correttamente, alle sole varianti *ex lege* gli effetti di tale disposizione M. MAZZOLENI, *La Valutazione Ambientale Strategica: applicazione pratica e giurisprudenza tra i ripensamenti del Legislatore*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010, p. 8 segg.

La possibilità e non la necessità assoluta che una variante connessa all'approvazione del progetto comporti lo svolgimento della VAS è confermata dall'art. 27 bis del cod. amb., laddove prevede che, ai fini del rilascio del PAUR, ove il progetto comporti la variazione dello strumento urbanistico, le osservazioni del pubblico interessato riguardano anche tali varianti e «*ove necessario, la valutazione ambientale strategica*».

⁴⁷ La normativa regionale ha talvolta attenuato la rigidità dell'art. 6 del codice, prevedendo ad es. che le varianti urbanistiche "formali" di carattere redazionale o comunque non comportanti modifiche alla disciplina del piano siano sottoposte a una procedura di verifica di assoggettabilità semplificata: v. ad es. art. 5, l. reg. Toscana 12 febbraio 2010, n. 10.

⁴⁸ Cons. St., IV, 31 marzo 2022, n. 2368; Tar Piemonte, I, 22 giugno 2014, n. 920; Id., 13 luglio 2012, nn. 876 e 877, tutte riferite a progetti approvati ai sensi dell'art. 208 cod. amb.

⁴⁹ Cons. St., Sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569; Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 263; Sez. IV 13 febbraio 2020, n. 1164.

In questo modo il punto di equilibrio tra le esigenze di semplificazione procedurale e quelle di salvaguardia ambientale risulta significativamente spostato a favore di queste ultime, ma si apre un irrisolto problema di coordinamento con la VIA quando l'opera è soggetta anche a tale valutazione.

I due orientamenti sono apparentemente inconciliabili, ma in realtà, con opportuni distinguo, potrebbero essere ricondotti ad un unico principio ispiratore compatibile con il diritto europeo.

Il secondo indirizzo valorizza l'interpretazione letterale mettendo in luce che l'esclusione è testualmente circoscritta alla diversa "localizzazione" dell'opera, non all'opera "in sé". A ciò aggiungasi che la Corte di Giustizia UE ha già avuto modo di affermare l'insottraibilità a verifica di VAS di atti che consentono il rilascio di permessi di costruire in deroga alle prescrizioni dei piani urbanistici⁵⁰, con ciò presupponendo, quale condizione per escludere la VAS, la necessità di una sostanziale coerenza con il piano a prescindere dal tipo di procedimento (esclusivamente edilizio o di variante urbanistica) posto in essere per sovrapporre ad esso il singolo progetto.

Tuttavia l'elemento letterale non appare determinante, poiché la locuzione «*per la localizzazione delle singole opere*» è imprecisa e può anche intendersi come riferita alla variante che localizza l'opera⁵¹, mentre la sottoposizione a screening di VAS per le singole opere in variante urbanistica non è imposta dal diritto europeo in termini assoluti.

La direttiva VAS prevede infatti, «*per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori*» degli stessi, che la valutazione strategica sia necessaria «*solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente*», e a tal fine lascia agli ordinamenti nazionali di stabilire se tali piani o varianti possano avere effetti sull'ambiente «*attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani o di programmi o combinando le due impostazioni*» (art. 3).

L'esclusione di specifiche categorie di piani (o di varianti ai piani) in alternativa alla procedura di screening è dunque ammessa, anche se, come ha chiarito la Corte Europea, deve rispondere a criteri pertinenti, che devono tener conto dell'oggetto, dell'estensione dell'opera e della "sensibilità degli spazi naturali" in cui viene a collocarsi⁵².

⁵⁰ C.G.U.E, Sez. 2^a, 7 giugno 2018 in causa C-160/17.

⁵¹ La locuzione in esame è infatti riferita anche alle varianti conseguenti ai piani regolatori portuali e ai piani di sviluppo aeroportuale, e pertanto, se riguardasse solo la localizzazione e non l'opera nel suo complesso, nel caso in cui i citati strumenti siano approvati in variante ai piani urbanistici e territoriali in vigore, si determinerebbe l'assurda conseguenza di reiterare la VAS per questi ultimi nonostante che essa sia già stata effettuata con l'approvazione dello strumento di settore.

Nel senso che l'art. 6, c. 12 prevede «*che la VAS non sia necessaria in caso di localizzazione di singole opere ove vengano modificati i piani territoriali e quindi anche urbanistici*», v. F. DE LEONARDIS, *Ambiente*, in *Giornale dir. amm.*, 2020, 790.

⁵² C.G.U.E, Sez. IV, 22 settembre 2010, in causa C. 295-10, che ha conseguentemente ritenuto che non possano essere esentati i piani che riguardano l'uso di piccole aree solo in ragione dell'attività economica considerata (nella specie trattavasi di un piano relativo a insediamenti per l'ingrasso dei suini) poiché non può escludersi, solo sulla base di tale presupposto, che essi rivelino effetti significativi sull'ambiente.

Tale disciplina non appare incompatibile, pertanto, con la sottrazione a VAS delle varianti per singole categorie di opere purchè non siano identificate in base alla sola limitata estensione territoriale interessata ma si considerino anche i potenziali effetti ambientali secondo gli altri parametri indicati dal giudice europeo.

Il legislatore italiano, come è noto, ha optato, in via generale, per una valutazione caso per caso da effettuarsi nella forma della verifica di assoggettabilità a VAS (art. 6, c. 3, cod. amb.)⁵³.

Le varianti *ope legis* previste dall'art. 6, c. 12 costituirebbero dunque una deroga al principio che tuttavia, in linea di massima, non sarebbe di per sé incompatibile con il diritto europeo. Tale disposizione, infatti, non prevede un'esclusione generalizzata per tutte le varianti urbanistiche "puntuali" che, ancorandosi a un dato meramente quantitativo (la ridotta estensione territoriale interessata dell'opera), incorrerebbe senz'altro nella violazione dei limiti posti dalle direttive alla discrezionalità del legislatore nazionale, ma la prevede per le sole varianti automatiche individuate da specifiche norme relative a specifiche categorie di opere.

L'indagine, quindi, va spostata sulle singole disposizioni a cui rimanda la norma derogatoria⁵⁴, con esiti che possono variare da categoria a categoria di opere in ragione dell'"impatto" potenziale che ciascuna di esse, in base alle caratteristiche qualitative e dimensionali previste dalla legge, può avere sull'ambiente.

Non è questa la sede per un'analisi sistematica delle varie fattispecie. A noi interessa il coordinamento tra VAS e VIA e sotto questo profilo, peraltro, è difficile revocare in dubbio che le opere soggette a VIA (o a verifica di VIA) presentino "ontologicamente", per il solo fatto di essere sottoposte a tale valutazione, un potenziale impatto ambientale tale da escludere *in limine* che possa prescindersi, in caso di variante automatica, almeno dalla verifica di assoggettabilità a VAS.

Per queste opere il secondo degli indizi giurisprudenziali sopra richiamati coglie sicuramente nel segno, e pertanto si rende quanto mai necessario un intervento del legislatore che, nei limiti del possibile, come rilevato in precedenza, individui i criteri di raccordo procedimentale secondo principi di concentrazione e di assorbimento nella VIA.

⁵³ Ed infatti le leggi regionali che hanno escluso l'assoggettamento a VAS di determinate categorie di opere sono state dichiarate incostituzionali non per violazione della direttiva europea ma per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. s della Cost., in quanto in contrasto con l'art. 6, del codice, che richiede in via generale la verifica di assoggettabilità: Corte Cost., 29 marzo 2013, n. 58; Id. 4 luglio 2013, n. 178.

⁵⁴ V. *supra*, nota 43.

II.2.4) Le aree di interesse strategico nazionale

Con l'art. 33 del decreto legge “aiuto bis”⁵⁵, emanato quando questo saggio era già stato ultimato, è stata introdotta all'art. 27 *ter* del codice dell'ambiente una particolare disciplina, denominata “Procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale per settori di rilevanza strategica - PAUAR”.

Nelle aree di interesse strategico nazionale individuate con apposito d.P.C.M. ai sensi dell'art. 32 del medesimo d.l., per la realizzazione di piani o programmi che richiedono investimenti pubblici o privati per un importo non inferiore ad 400 milioni di euro relativi a filiere di rilevanza strategica⁵⁶, ove gli “*elementi progettuali*” corrispondano «*a diverse tipologie soggette a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA o, laddove necessario, a VAS, rientranti in parte nella competenza statale e in parte nella competenza regionale, l'autorità ambientale competente è la regione e tutte le autorizzazioni sono rilasciate, se il proponente ne fa richiesta nell'ambito di un procedimento volto al rilascio di un provvedimento autorizzatorio unico accelerato regionale (PAUAR)*».

Il procedimento è ispirato alla logica della concentrazione e della riduzione dei tempi.

Le opere da realizzare vengono considerate unitariamente e formano oggetto di VAS “integrata” nel procedimento unico accelerato. Ove sia sufficiente la verifica di assoggettabilità a VAS, questa si effettua, in termini ridotti, prima dell'avvio del procedimento in esame.

La proponente deve allegare la documentazione finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze e di tutti i pareri, i concerti, i nulla osta e gli assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto.

Esaurita in tempi brevissimi la fase delle consultazioni, l'istanza viene esaminata anche ai fini della VIA in conferenza dei servizi in modalità sincrona, che si conclude con una determinazione motivata che costituisce il provvedimento autorizzatorio unico accelerato regionale e “comprende”, recandone l'indicazione esplicita, i provvedimenti di VIA e tutti i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, nonché l'indicazione se uno o più titoli costituiscono variante agli strumenti di pianificazione e urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio.

Ove sia necessaria una variante agli strumenti urbanistici, tuttavia, questa viene effettuata prima della conferenza dei servizi con le modalità di cui all'art. 8 del d.P.R. 160 del 2010 (cd. variante SUAP, su cui v. *supra* § II.2.3).

Ove invece siano richieste varianti al piano paesaggistico e solo se il piano è stato elaborato d'intesa con lo Stato ai sensi degli articoli 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, contestualmente alla convocazione della conferenza dei servizi viene attivato un apposito subprocedimento al fine di acquisire

⁵⁵ D.l. 9 agosto 2022, n. 115, conv. dalla l. 21 settembre 2022, n. 142.

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 32, d.l. 115/2022 sono di rilevanza strategica i seguenti settori: microelettronica e semiconduttori, batterie, supercalcolo e calcolo ad alte prestazioni, cybersicurezza, internet of things (IoT), manifattura a bassa emissione di CO₂, veicoli connessi, autonomi e a basse emissioni, sanità digitale e intelligente, idrogeno.

L'approvazione delle suddette varianti da parte del Ministero della Cultura. In caso di silenzio oltre i 30 giorni o di dissenso la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri⁵⁷.

Ottenuta l'“autorizzazione” (*sic*), l'amministrazione procedente dispone le conseguenti varianti agli strumenti di pianificazione nell'ambito del provvedimento conclusivo.

L'autorità competente per VAS e VIA, dunque, è sempre la regione, così risolvendo uno dei problemi sopra evidenziati (v. § II. 2.2), ma non si prevedono forme specifiche di coordinamento procedurale se non l'innesto della VAS nel procedimento unico, mentre si conserva l'impostazione tradizionale per l'ipotesi di verifica di VAS, da effettuare prima – e al di fuori – del procedimento stesso.

Come si integri la VAS nel procedimento unico non è chiarito: se in sequenza, o in parallelo, o mediante la predisposizione di una documentazione integrata. Può ipotizzarsi, ma solo la prassi e la giurisprudenza lo potranno confermare, che si predisponga un unico documento presentante i contenuti del rapporto ambientale (VAS) e dello studio di impatto ambientale (VIA), in quanto il procedimento successivo è unificato e sottoposto a tempi strettissimi per quanto concerne gli apporti delle amministrazioni e degli enti interessati e le osservazioni del pubblico (v. art. 27 *ter*, commi da 6 a 9).

Pur essendo chiara l'ispirazione del nuovo istituto, tutto proteso a rendere “cantierabili” in tempi brevi progetti di rilevanza strategica, i suoi contorni non appaiono definiti con certezza e comunque aggiungono un'ulteriore disciplina speciale ad un sistema - quello delle valutazioni ambientali - sempre più frammentato e privo di solide coordinate generali capaci di integrare le lacune.

III. VIA e AIA, PAU e PAUR

Ai principi di concentrazione e di assorbimento il legislatore si è saldamente ispirato anche ai fini del coordinamento tra VIA e AIA⁵⁸, andando ben oltre l'invito proveniente dalle direttive europee.

⁵⁷ L'ipotesi in cui si rende necessaria una variante al piano paesaggistico non risulta essere mai stata presa in considerazione nella pur amplissima casistica delle varianti semplificate o implicite. È singolare che il subprocedimento si renda necessario solo se il piano paesaggistico è stato approvato d'intesa tra regione e MIC. *Quid iuris* nel caso in cui sia stato approvato dalla sola regione? Rientra nell'ipotesi delle varianti urbanistiche, o come talvolta si prevede, delle varianti ai piani territoriali? Il quesito non è puramente teorico, poiché non tutti i piani paesaggistici oggi vigenti sono stati approvati d'intesa: v. piani paesaggistici della Regione Sicilia, che ha competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio e, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 30 agosto 1975, n. 637, esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio.

⁵⁸ L'autorizzazione integrata ambientale unifica in un unico titolo gli assensi necessari per l'esercizio di un impianto (cd. “installazione”), principalmente nei settori energetici, industriali, chimici e di gestione dei rifiuti, ai fini del controllo delle emissioni inquinanti *nell'aria*, nell'acqua e nel suolo e della produzione dei rifiuti, ed è disciplinata negli artt. 29 bis e seguenti del codice dell'ambiente. Il modello è replicato nell'autorizzazione unica ambientale (AUA) che, ai sensi dell'art. 23 del d.l. 5 del 2012 e del d.P.R. 59 del 2013, si applica alle piccole e medie imprese, e nelle varie autorizzazioni uniche previste da normative settoriali (ad es. art. 12 d. lgs. 387 del 2013 per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, art. 208 cod. amb. per la gestione dei rifiuti...ecc), nonché, da ultimo, nel procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale per i settori di rilevanza strategica introdotto dall'art. 33 del d.l. 115 del 2022.

Anche in questo caso siamo in presenza di due istituti aventi natura diversa: l'uno volto a valutare in via preventiva gli effetti ambientali di un'opera e da reiterare dopo la realizzazione di questa solo in presenza di modifiche sostanziali; l'altro finalizzato ad assicurare la sostenibilità ai fini ambientali e della salute umana dell'inquinamento prodotto da un'attività e destinato ad essere ripetuto nel tempo, in modo da assicurare l'adeguamento all'evolversi delle migliori tecnologie disponibili (cd. BAT); l'uno statico, anche se con le modifiche del 2017 e del 2020 suscettibile di investire tutto il ciclo di vita dell'intervento, l'altro dinamico, passibile di continui aggiornamenti; l'uno espressione di discrezionalità amministrativa, l'altro di discrezionalità tecnica⁵⁹.

Tuttavia, se è indubbia l'anteriorità logica e giuridica della VIA rispetto all'AIA, attingendo la prima al progetto e la seconda alla gestione, tra le due esistono forti interrelazioni, per essere entrambe aperte alla partecipazione e per richiedere un'istruttoria in gran parte coincidente, poiché ai fini della valutazione ambientale non risultano estranee le analisi e le verifiche da effettuare in sede di autorizzazione integrata⁶⁰. Del resto l'AIA, sin dalla sua istituzione con d. lgs. 372 del 1999, ha rappresentato in sé un modello di coordinamento, poiché consente di valutare l'effetto complessivo sull'ambiente di un impianto fonte di plurime emissioni inquinanti, unificando i controlli prima svolti separatamente, in base a regole, competenze e procedimenti non "dialoganti" tra loro, con riferimento alle singole matrici ambientali (acqua, aria, suolo).

Il "valore aggiunto" di tale riunificazione in un solo procedimento si coglieva sia sul piano della tutela ambientale, poiché approcci distinti non sono capaci di cogliere gli effetti cumulati e possono addirittura provocare il trasferimento dell'inquinamento da una matrice all'altra, sia sul piano della semplificazione,

⁵⁹ Cons. St., V, 21 maggio 2018, n. 3034: «un consolidato orientamento giurisprudenziale, da cui il Collegio non intende discostarsi, insegna che il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi atteso che la prima si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto dal progetto rispetto all'unità socio-economica dallo stesso ritraibile, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla cd. opzione zero, investendo propriamente gli aspetti localizzativi e strutturali di un impianto (e più in generale dell'opera da realizzare), la seconda – introdotta nel nostro ordinamento in attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – è atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto (Cons. St., Sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5292 e 26 gennaio 2015, n. 313; Sez. IV, 18 luglio 2017, n. 3559; Sez. VI, 19 marzo, n. 1541)». Conf. Cons. St., Sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2949.

⁶⁰ M. CALABRO', *op. cit.*, p. 263; S. VERNILLE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 2015, p. 1697 ss.; A. SCIALO', *L'integrazione dell'AIA nel procedimento di VIA nel secondo decreto correttivo del TUA*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2008, p. 524 ss.. In giurisprudenza, sull'autonomia dei due procedimenti e sulla subordinazione dell'AIA alla VIA (con la conseguenza che una VIA negativa preclude il rilascio dell'AIA, mentre una VIA positiva non esclude il diniego dell'AIA), v. Cons. St., Sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000; Sez. V, 2 ottobre 2014 n. 4928; Tar Lazio, I, 13 dicembre 2010, n. 36116; sull'idoneità dell'AIA a "incidere" su aspetti già considerati nella VIA in quanto si fonda «su un'istruttoria particolarmente ampia» e sul fatto che i due procedimenti «tendono a formare un unicum»: Tar Campania, Sez. V, 9 novembre 2017, n. 5298; Tar Lombardia, Brescia, 3 maggio 2014 n. 459.

concentrando in un'unica sede, finalizzata al rilascio di un'unica autorizzazione, di competenza di un'unica amministrazione, ciò che prima era disperso tra procedimenti e amministrazioni diverse.⁶¹

Essa, pertanto, ben si presta ad un raccordo con la procedura di VIA, come invero è stato auspicato sin dal 2011 anche dal legislatore europeo⁶².

Ciò che sorprende, allora, non è l'assetto fortemente integrato che si è inteso dare alle due procedure, bensì il continuo mutare di disciplina da parte di un legislatore che è apparso sempre insoddisfatto di sé. Con il d.lgs. 55 del 2005⁶³ le due procedure venivano configurate ancora come separate ma, al fine di preservare il rapporto di presupposizione dell'una (la VIA) rispetto all'altra (l'AIA), si prevedeva l'obbligo di sospendere il procedimento di AIA in attesa della valutazione ambientale (v. art. 5, c. 12).

Con il d.lgs. 152 del 2006 si cambiava parzialmente regime in una prospettiva di maggior integrazione, prevedendosi la facoltà, rimessa alla scelta libera del proponente, di incorporare la VIA nel procedimento di AIA attraverso la presentazione di elaborati valevoli per entrambe, lo svolgimento di un'unica fase di pubblicità e di consultazione e di un'unica istruttoria, ma mantenendo separati gli atti conclusivi, e a tal fine continuandosi a prevedere la sospensione del procedimento di AIA fino al rilascio del "parere" (così ancora denominato) di compatibilità ambientale (art. 34).

La disciplina era appena entrata in vigore⁶⁴ quando veniva integralmente riscritta dal d. lgs. 4 del 2008, che introduceva un doppio regime radicalmente diverso: per i procedimenti di competenza statale si prevedeva che il provvedimento di VIA "facesse luogo" dell'autorizzazione integrata, mentre per quelli di competenza regionale si limitava a richiedere il "coordinamento" dell'AIA "all'interno del procedimento di VIA", rimettendo alle regioni di stabilire le relative modalità e prescrivendo in ogni caso

⁶¹ È pressoché unanime il rilievo che il legislatore italiano, con l'istituzione dell'AIA (d. lgs. 372 del 1999, poi sostituito dal d. lgs. 59 del 2005 a sua volta confluito nel codice dell'ambiente con il d. lgs. 128 del 2010), sia andato ben oltre le mere esigenze di integrazione tra procedimenti generate dalle direttive europee IPPC (direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996, poi sostituita dalla direttiva 2008/1/CE del 15 gennaio 2008 e infine dalla direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010), per soddisfare anche finalità di tutela delle imprese ("sburocratizzazione", si direbbe oggi) e di ottimizzazione delle risorse delle PA, che rappresentano le finalità tipiche della semplificazione: M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, cit., 37 ss.; M. CALABRO', *op.cit.*; S. VERNILLE, *op.cit.*

⁶² V. direttiva VIA 97/11/CE del 3 marzo 1997, che ha espressamente previsto che: «*gli Stati membri possono prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della presente direttiva e quelli della Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e il controllo integrati dell'inquinamento*». Non sono pertanto condivisibili le osservazioni critiche di F. CALABRO', *op. cit.*, 16, secondo cui il procedimento unico VIA- AIA introdotto dal d. lgs. 4 del 2008 (su cui *infra* nel testo) sarebbe finalizzato «*non ad esigenze di maggior tutela del bene ambiente bensì [...] a perseguire richieste di semplificazione a favore dei privati, con il fondato pericolo [...] di nuocere al complessivo assetto di tutela ambientale*» sotto il profilo del depotenziamento dell'AIA a causa della natura intrinsecamente "politica" della VIA. La questione, sollevata anche da altri autori, rappresenta un falso problema, come si cercherà di dimostrare più avanti.

⁶³ Il d.lgs. 372 del 1999, con cui è stata data la prima parziale attuazione alla direttiva IPPC, si riferiva ai soli impianti esistenti e quindi non affrontava la questione.

⁶⁴ L'entrata in vigore della Parte II del d.lgs. n. 152/2006, originariamente prevista per il 12 agosto 2006, è stata rinviata ad opera delle leggi 12 luglio 2006, n. 228 e 27 febbraio 2007, n. 17 al 31 luglio 2007.

l'unicità della consultazione del pubblico. Tale assetto resisteva alle periodiche revisioni del codice⁶⁵, ma veniva interamente revisionato dal d. lgs. 104 del 2017, che, nel dare attuazione alla direttiva VIA del 2014⁶⁶, introduceva agli artt. 27 e 27 bis del codice il PAU (provvedimento unico in materia ambientale) e il PAUR (provvedimento autorizzatorio unico regionale), a loro volta oggetto di plurimi emendamenti a fini acceleratori ad opera dei due più recenti decreti legge di cd. “semplificazione” (d.l. 76 del 2020 e 77 del 2021)⁶⁷. Il d.l. 115 del 2022, infine, ha introdotto nell’art. 27 ter il “Procedimento autorizzatorio unico accelerato regionale per settori di rilevanza strategica - PAUAR”.

Per quanto riguarda PAU e PAUR, l’assetto attuale appare ispirato *quam maxime* al principio di concentrazione procedimentale, facoltativo per i procedimenti statali e obbligatorio per quelli regionali, imperniato su una conferenza di servizi decisoria da svolgere in modalità sincrona e sulla centralità/primazia del provvedimento di VIA. Quando è necessaria la VIA, essa viene rilasciata nell’ambito di un procedimento unico comprensivo non solo dell’AIA ma anche, per i procedimenti statali, delle ulteriori autorizzazioni ambientali espressamente indicate all’art. 27 (in tutto sette), e addirittura, per quelli regionali, di ogni autorizzazione, intesa, concessione, licenza, parere, concerto, nullaosta e assenso comunque denominati, necessari per la realizzazione e l’esercizio dell’impianto⁶⁸.

Si tratta quindi di un procedimento volto a “semplificare, razionalizzare e velocizzare” la valutazione ambientale⁶⁹ e a raccogliere intorno ad essa ulteriori atti di assenso, in cui la VIA è dominante: non solo la conferenza di servizi è gestita dall’autorità competente per tale provvedimento, ma la decisione di rilasciare gli ulteriori titoli abilitativi deve essere «*assunta sulla base del provvedimento di VIA*» (per il PAU) o «*comprende, recandone l’indicazione esplicita, il provvedimento di VIA*» (per il PAUR), che quindi svolge un ruolo

⁶⁵ D.lgs. 128 del 2010, che introduceva la previsione espressa che per le opere soggette a screening di VIA il procedimento si concludesse prima dell’AIA; d. lgs. nn. 5 del 2012 e 46 del 2004, che estendevano alle regioni la facoltà di prevedere che il provvedimento di VIA facesse “luogo” dell’AIA.

⁶⁶ Tale direttiva, come sottolineato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 198 del 2018), è incentrata sull’obiettivo di migliorare la qualità della procedura di valutazione dell’impatto ambientale, allineandola ai principi della c.d. “regolamentazione intelligente”, e cioè della regolazione diretta a semplificare le procedure e a ridurre gli oneri amministrativi implicati nella realizzazione dell’opera.

⁶⁷ Sui profili ambientali del PNRR e dei decreti “semplificazioni” v. il volume “di approfondimento” n. 4/2021 della *Riv. Giur. Urb.*, interamente dedicato a PNRR, *decreti “semplificazioni” e ambiente*.

⁶⁸ Più precisamente nel procedimento PAU il provvedimento di VIA è adottato separatamente e assunto a base del provvedimento unico (art. 27, c. 8, codice); nel procedimento PAUR è compreso nel provvedimento unico conclusivo (art. 27 bis, c. 7, codice). Il PAU, quindi è un procedimento unico a “due stadi”. Da ricordare che, dopo i dd.l. 76/2020 e 77/2021, per le opere di competenza statale, ivi comprese quelle previste nel PNRR, finanziate sul fondo complementare o attuative del PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima), la competenza ad adottare il provvedimento di VIA non è più attribuita al Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza energetica (previo concerto con il Ministro della Cultura), ma al Direttore Generale del MASE (con il concerto del Direttore Generale del MIC): v. artt. 25, c. 2 e c. 2 bis, codice. Resta la competenza del Ministro nel caso di consultazioni transfrontaliere: v. art. 27, c. 8 codice.

⁶⁹ V. Corte Cost. 198 del 2018 e 147 del 2019 (con riferimento al PAUR, ma la *ratio* è identica)

condizionante nei confronti di tutti gli altri provvedimenti “accorpati”, capace di conformare, attraverso il meccanismo delle condizioni ambientali, sia la fase realizzativa che (addirittura) quella gestionale⁷⁰.

Rispetto al precedente regime, dunque, si rafforza il coordinamento sia verticale che orizzontale, estendendo la comprensività dell’atto unico ad altre autorizzazioni ambientali e per le regioni a tutti gli atti di assenso necessari. Con scelta inversa a quella compiuta nel 2010, lo si rende obbligatorio solo per le procedure regionali, poiché per quelle di competenza statale si rimette la decisione al proponente.

E sempre al proponente si attribuisce la facoltà di escludere dal PAU (non dal PAUR) l’acquisizione delle autorizzazioni che richiedono un livello di progettazione esecutivo. Tale facoltà, introdotta dal d.l. 77 del 2021, è da valutarsi come opportuna, anche se probabilmente è superflua (in quanto è il proponente a determinare il perimetro dei titoli sostituiti dal PAU), poiché solleva l’istante dall’onere di preconfezionare un progetto definito in tutti i dettagli, molti inerenti al *quomodo* e non all’*an*, prima di superare il vaglio “condizionante” della VIA⁷¹.

Con il d.l. 77 del 2021 si è introdotta un’ulteriore variabile procedurale, a valere per i casi in cui il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica sia competente anche ad autorizzare il progetto⁷². In tale ipotesi l’art. 6, c. 6 bis, prevede, con una norma che evidentemente non si applica quando è esperito il procedimento “PAU” e che appare ispirata ad un principio di coordinamento opposto, che la VIA sia acquisita nell’ambito del procedimento di autorizzazione. A scongiurare *in limine* il rischio di depotenziamento della valutazione ambientale, si precisa che *«la decisione di autorizzare il progetto è assunta sulla base del provvedimento di VIA»*, che pertanto deve continuare a precedere la decisione relativa all’autorizzazione dell’opera. Inoltre, per evitare che la VIA venga in qualche modo influenzata dagli interessi che spingono per l’approvazione del progetto, ai sensi dell’art. 7 bis, c. 6 del codice, i due provvedimenti sono di competenza di Direzioni generali diverse.

⁷⁰ Le condizioni ambientali contenute nel procedimento di VIA possono infatti proiettarsi oltre la fase realizzativa, definendo *«i requisiti per la realizzazione del progetto o l’esercizio delle relative attività»* (art. 2, c. 1, lett. o *quater*, cod. amb.), nonché *«le condizioni per la realizzazione, l’esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti»* (art. 25, c. 4, lett. a, cod. amb.).

⁷¹ La VIA deve essere effettuata sulla base del progetto di fattibilità come definito dall’art. 23, c. 5 e 6, d. lgs. 50 del 2016 e, ove disponibile, del progetto definitivo: art. 5 c.1, lett. g) del codice. L’art. 27, c. 2, dopo le modifiche introdotte dal d.l. 77 del 2021, prevede la facoltà di “riduzione” delle “autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nullaosta e assenso comunque denominati”. Poiché compete al proponente la scelta dei titoli sostituiti dal PAU, la norma probabilmente vuol solo chiarire che il perimetro degli atti può essere ridotto anche in corso di procedimento. E’ anche evidente la ridondanza della formula, giacché, a differenza del PAUR, il PAU consente solo di acquisire le autorizzazioni ambientali espressamente elencate. Si tratta comunque di una previsione opportuna, che rafforza l’efficacia del procedimento e lo rende più “attraente” per le imprese che fino ad oggi vi hanno fatto scarso ricorso. Per il PAUR l’art. 27 bis, c. 7 bis, anch’esso introdotto dal d.l. 77 del 2021, prevede invece che quando il titolo abilitativo richiede un livello progettuale esecutivo l’Amministrazione competente partecipa comunque alla conferenza di servizi, indicando le condizioni da verificare per il rilascio del titolo definitivo, e vieta di modificare o integrare tali condizioni se non in presenza di “significativi elementi” emersi successivamente.

⁷² Come invero ha previsto il d.l. 22 del 2021, istitutivo del MITE, oggi MASE, per molti progetti già di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico.

Infine, come si è sommariamente illustrato *supra* al § II.2.4, è stato introdotto un ulteriore procedimento unico accelerato per la realizzazione di piani o programmi che prevedono investimenti di elevato importo in alcuni settori di rilevanza strategica, nel quale confluiscono sia la VIA che tutte le autorizzazioni necessarie a realizzare le opere, tra cui le autorizzazioni uniche (v. art. 27 ter cod. amb., in particolare commi 11 e 13). Tra queste, anche se non è chiaramente esplicitato nella norma, è da ricomprendersi anche l'AIA.

IV) I punti critici

Ai fini del nostro lavoro (efficienza delle misure di coordinamento e loro idoneità a garantire gli interessi ambientali), i punti critici che presenta questa disciplina sono essenzialmente due.

Il primo riguarda la facoltatività del PAU, sotto il duplice profilo dell'alternatività con il procedimento "ordinario" di acquisizione in sede separata delle autorizzazioni ambientali e della rimessione della scelta al proponente.

Se il PAU, come ha affermato più volte la Corte costituzionale con riferimento al PAUR (ma la *ratio* è identica)⁷³, rappresenta il punto di equilibrio tra la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la speciale tutela che deve essere riservata all'ambiente, e costituisce un istituto che arricchisce il campo delle conoscenze a disposizione dell'Amministrazione procedente grazie alla presenza contestuale in conferenza dei servizi di tutte le amministrazioni interessate e alla necessaria predisposizione di studi più analitici (in quanto estesi anche alla fase di esercizio) di quelli richiesti per la sola VIA, la scelta non dovrebbe essere libera e soprattutto non dovrebbe essere rimessa all'impresa interessata, che ovviamente agisce secondo logiche di convenienza non ispirate al pubblico interesse, ma all'amministrazione.

Se pure può rispondere a elementi di razionalità e di efficienza un modello "flessibile" di coordinamento, la possibilità di escludere dal campo delle autorizzazioni ricomprese nel PAU quelle che richiedono un più approfondito livello progettuale già dovrebbe essere sufficiente. Soprattutto la scelta della procedura dovrebbe essere rimessa all'amministrazione e non al proponente, perché la concentrazione procedurale non risponde solo a interessi di quest'ultimo, ma anche all'interesse pubblico a consentire una valutazione ambientale "integrata" e fondata su un livello di conoscenze più elevato.

Resta poi difficilmente spiegabile la differenziazione di regime tra procedimenti statali e procedimenti regionali. La *ratio* di un così radicale rovesciamento di impostazione rispetto al modello del 2010 (in cui l'integrazione VIA-AIA era obbligatoria per lo Stato e facoltativa, comunque diversamente modulabile,

⁷³ V. Corte cost., nn. 246 del 2018, 147 del 2019, 106 del 2020, 53 del 2021.

per le regioni) appare oscura, tantopiù che, sia pur legittima sul piano del riparto costituzionale delle competenze, sacrifica ogni margine di autonomia delle regioni⁷⁴.

Il secondo punto critico concerne la possibilità che la concentrazione in un unico procedimento “a guida della VIA” finisca con l’annacquare il rigore delle altre valutazioni/autorizzazioni ambientali.

La critica, mossa da una parte della dottrina⁷⁵, si fonda sulla “contaminazione politica” che potrebbe subire l’intero procedimento a causa della natura discrezionale del provvedimento di VIA, aperto alla ponderazione di interessi antagonisti a quelli ambientali, e la posizione di supremazia che, nella conferenza dei servizi, assume l’amministrazione che lo gestisce.

La tesi, per quanto autorevole e ben argomentata, non è convincente poichè si fonda su un presupposto infondato, e cioè che le altre autorizzazioni ambientali legate a valutazioni tecniche e alla verifica di standards (di emissione e di concentrazione), di valori-limite e di valori di attenzione, cioè parametri oggettivi di protezione ambientale, anche quando rispondono a “valutazioni tecniche complesse”, possano essere influenzate “al ribasso” dalla ponderazione di interessi che caratterizza la VIA, posto che la conferenza dei servizi è guidata dalla stessa autorità che approva la VIA. Sembra vero, invece, il contrario, e cioè che la verifica di sostenibilità ambientale che viene compiuta da organi tecnici ai fini delle varie autorizzazioni, acquisita al procedimento sulla base dell’istruttoria unificata, lungi dall’abbassare i livelli della salvaguardia, possa incidere sulla valutazione ambientale orientandola verso un maggior rigore.

Il “provvedimento unico”, come rilevato al più alto livello⁷⁶, non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all’esito dei procedimenti amministrativi, di competenza di altri organi, che interessano la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza dei servizi.

⁷⁴ Secondo E. SCOTTI, *op.cit.*, p. 372 il fatto che il legislatore abbia lasciato aperta l’alternativa del procedimento separato proprio per i progetti più importanti, quelli sottoposti a VIA statale, costituirebbe «un chiaro segnale della consapevolezza delle criticità di fondo inserite nel modello di autorizzazione unica prescelto. E una via di fuga per una decisione dotata di maggior stabilità».

La diversa disciplina regionale rappresenterebbe dunque un “banco di prova”, sostenibile in quanto riguarderebbe progetti meno importanti. Ma così non è: il numero dei procedimenti VIA regionali è superiore a quello dei procedimenti statali, e riguarda opere che, soprattutto nel loro complesso, sono tutt’affatto che “secondarie”. Inoltre gli art. 27 e 27 bis non nascono dal niente: sono stati preceduti da circa 7 anni di vigenza dell’art. 10 che prevedeva la concentrazione nella VIA quale unico modello per i procedimenti statali. Infine, ma non per ultimo, la tesi spiegherebbe la facoltatività delle procedure, ma non l’affidamento della scelta al proponente. Se la procedura unificata può presentare profili di inefficienza dovrebbe essere l’Amministrazione a poterla escludere, non l’interessato.

⁷⁵ M. CALABRO’, *op.cit.*, p. 239 ss.; E. SCOTTI, *op. cit.*, 370 ss, che la estende anche al modello della conferenza di servizi, che rappresenterebbe ormai «un’arena pubblica esposta alle regole del caos» (*ivi* p. 372).

La replica a quest’ultima affermazione richiederebbe uno spazio di cui non disponiamo in questa sede, ma senz’altro essa non appare condivisibile alla luce delle considerazioni più volte espresse dalla Corte costituzionale (v. ad es., sentenze 9 del 2019 e 53 del 2021) circa l’equilibrio che la conferenza dei servizi è in grado di assicurare tra il coinvolgimento delle amministrazioni interessate, che è garantito al «massimo grado» (Corte cost., n. 198/2018), l’esigenza di semplificazione e la necessità di sottrarre le decisioni a veti e ostruzionismi da parte di chi è portatore di interessi minori o locali. Del resto, nessun modello organizzativo è immune da malfunzionamenti, e soluzioni alternative in grado di funzionare meglio non esistono e non sono state proposte.

⁷⁶ Corte cost., sentenze 198 del 2018, 246 del 2018 e 147 del 2019, tutte relative al PAUR.

Ha natura unitaria, “comprensiva” ma “non sostitutiva” delle autorizzazioni necessarie per realizzare l’opera.

E’ ben vero che la portata di tale ricostruzione è stata ridimensionata dalla stessa Corte che, nella sentenza 9 del 2019, ha sottolineato la valenza sostitutiva di tutti gli atti di assenso delle amministrazioni coinvolte dalla determinazione conclusiva assunta dalla conferenza dei servizi, e dalla giurisprudenza amministrativa, che ha sottolineato come la determinazione sia assunta “*con gli effetti di cui all’articolo 14 quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti*”, con la conseguenza che «*la circostanza che nel provvedimento confluiscono, oltre al provvedimento di VIA, anche gli altri titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l’esercizio del progetto, non può (...) elidere il fatto che l’effetto autorizzativo deriva dalla stessa determinazione conclusiva della Conferenza stessa (ove positiva), la quale è potenzialmente in grado di superare anche eventuali dissensi, o silenzi, delle Amministrazioni ordinariamente competenti*»⁷⁷.

Tuttavia il fatto che la determinazione finale della conferenza sia presa sulla base delle posizioni prevalenti, non va inteso nel senso che gli standards e i parametri richiesti dalla legge siano riducibili. Vanno rispettati sempre e comunque, incondizionatamente, quale che sia la sede procedimentale in cui trovano considerazione. La procedura unificata, quindi, non può ridurre il livello di tutela ambientale e non esonera dal rispettare i parametri previsti dalle norme sull’inquinamento atmosferico, i limiti stabiliti dalla disciplina degli scarichi.....ecc.

E la circostanza che la conferenza dei servizi sia guidata dal MASE (e dalla corrispondente autorità regionale competente per la VIA) sembra accrescere e non diminuire le garanzie di tutela dell’ambiente rispetto a quelle assicurate nelle altre conferenze in cui l’autorità procedente è diversa da quella preposta alla tutela ambientale e quindi meno “sensibile” a tale sfera di interessi.

Ciò induce a ritenere, conclusivamente, che le più approfondite verifiche rese possibili dal coordinamento procedimentale, in particolare con l’AIA, e l’operare per conferenza dei servizi, rappresentino una soluzione ottimale capace di soddisfare al meglio le esigenze contrapposte. Piuttosto che piegarsi alla ragion politica e cedere alla logica compromissoria, il procedimento integrato, ispirato ad una concezione “olistica” della tutela ambientale, sembra essere la soluzione migliore per evitare istruttorie separate e meno efficienti senza indebolire la protezione dell’ambiente⁷⁸.

⁷⁷ Cons. St., Sez. IV, 2 settembre 2021, n. 6195. Sul fatto che la conferenza dei servizi costituisce il «*luogo giuridico di decisione dell’intero continuum “discendente” dei provvedimenti ad oggetto prevalentemente ambientale per i quali sono prescritte VIA, AIA ed altri atti di consenso*» v. S. AMOROSINO, *Semplificazioni procedurali «frenate» e «a geometria variabile»: il PUA (provvedimento unico ambientale) ed il PAUR (provvedimento autorizzatorio unico regionale)*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4/2021, p. 793.

⁷⁸ Restano fuori dal presente contributo i problemi di coordinamento tra la VIA e l’AIA nel PAUAR previsto dall’art. 27 ter del codice, in quanto il d.l. 115 del 2022 è sopravvenuto in fase di correzione delle bozze. Ad un primo esame, sembra che almeno “formalmente” la VIA perda la centralità che ha nel PAU e nel PAUR, in quanto non si ribadisce che le altre autorizzazioni debbano essere prese sulla base di essa. Tuttavia a ciò deve arriversi attraverso l’interpretazione sistematica, poiché altrimenti opinando il depotenziamento della VIA a cui si arriverebbe attraverso le modalità di formazione della volontà maggioritaria all’interno della conferenza dei servizi avrebbe effetti dirompenti sulla coerenza

V) Considerazioni conclusive

La penetrazione ormai cinquantennale dell'interesse ambientale nel mondo del diritto, come ha messo in luce la dottrina⁷⁹, è inizialmente avvenuta attraverso una sedimentazione scoordinata di controlli e di autorizzazioni ambientali, in cui nulla si toglie ma tutto si aggiunge, accompagnata da una selva di vincoli, condizioni, prescrizioni, standards e parametri da rispettare e dalla moltiplicazione di funzioni amministrative affidate ad organi diversi, con frequenti sovrapposizioni di competenze e confusione di ruoli tra componenti tecniche e decisori politici.

Tutto ciò ha generato una crescente complessità della disciplina sul piano normativo, sostanziale, organizzativo e procedimentale, su cui il legislatore ha cominciato ad intervenire, con norme di semplificazione e di accelerazione, che si sono intensificate dopo il primo decennio del secolo e che hanno raggiunto il loro apice nei giorni nostri sotto la spinta del PNRR (con i suoi 72 miliardi di euro destinati alla tutela ambientale su 120 per ambiente e digitalizzazione) e della crisi energetica provocata dal conflitto russo-ucraino.

Dati i noti limiti all'introduzione di altre e più incisive forme di semplificazione (scia, silenzio assenso, silenzio devolutivo ecc..) e la necessità di mantenere alto se non di innalzare ulteriormente il livello della salvaguardia ambientale, il coordinamento tra le principali procedure ambientali (VAS, VIA, AIA), per motivi quasi evidenti (importanza, diffusione, interessi da considerare, distribuzione di competenze), si pone al centro di questo moto di semplificazione.

Per quanto attiene ai rapporti tra VAS e VIA, il solo principio di non duplicazione delle valutazioni ambientali (peraltro declinato in modo ondivago, ora in modo radicale, ora con effetti attenuati) si è rivelato fin dall'inizio insufficiente. Rappresenta infatti un canone idoneo a risolvere le interferenze, non a razionalizzare le procedure evitando che si svolgano in sequenza con sovrapposizione di ruoli e dispendio di tempo.

La risposta del legislatore non è stata all'altezza e ha risolto solo alcuni dei nodi procedurali che l'esperienza ha messo in evidenza.

La possibilità di svolgere la verifica di assoggettabilità a VIA in occasione della VAS (art. 10 cod. amb., come introdotto dal d.lgs. 4 del 2008) rappresenta senz'altro uno strumento utile in relazione ai piani attuativi, ma ha carattere parziale (non risolve i problemi di coordinamento con le opere soggette a VIA), e presenta lacune che ne minano alla base l'operatività, non essendo accompagnato da ulteriori

del sistema. Quanto all'AIA, sembra che anch'essa, in quanto equiparabile alle "autorizzazioni uniche", confluisca nel PAUAR.

⁷⁹ V., oltre agli Autori citati alle note 4 e 5, G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 319 ss., e, risalendo nel tempo, già E. CAPACCIOLI, *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, 1970, III, p. 302 ss e M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim.dir.pubbl.*, 1971, p. 112.

disposizioni che chiariscano come deve avvenire l'innesto tra i due procedimenti e soprattutto come ciò incida sull'allocatione delle competenze, in relazione alle opere sottoposte a VAS regionale e a screening di VIA statale⁸⁰.

Altrettanto lacunosa è la disciplina dettata per coordinare le procedure in relazione ai piani regolatori portuali e ai piani di sviluppo aeroportuale (art. 6, comma 3 *ter* e 12, cod. amb.). Anche a prescindere dal rilevare che si tratta di due categorie di piani che, per quanto importanti, rappresentano solo una parte degli strumenti urbanistici aventi ad oggetto interventi sottoposti a VIA o a screening di VIA⁸¹, che restano tutt'ora privi di disposizioni di raccordo, è interamente lasciata al "fai da te" (postula una sorta di *bricolage* giuridico), tanto da richiedere normative di grado sostanzialmente regolamentare al fine di disciplinare i tanti profili di dettaglio (per coordinare le diverse competenze per VAS e VIA, per razionalizzare la partecipazione, per unificare l'istruttoria) che, nonostante le varie proposte elaborate in "tavoli" istituzionali e non, non hanno mai visto la luce.

Ma soprattutto, appare ancora irrisolto, nonostante le modifiche del 2010 e del 2020 che hanno portato all'attuale formulazione dell'art. 6, c. 12 del codice, il raccordo della VAS con le procedure di autorizzazione di singole opere in variante automatica o contestuale ai piani urbanistici.

La problematica trascende (e non di poco) il tema dei rapporti tra VAS e VIA, ed assume una notevole rilevanza data la diffusione delle procedure in questione.

La soluzione praticata nella prassi, che trova in giurisprudenza risposte discordanti, consiste nell'eseguire la VAS (o meglio lo screening di VAS) solo quando si fa luogo a un procedimento formale, ancorchè semplificato e incidentale, di variante urbanistica. Essa tuttavia, nella sua assolutezza, non trova fondamento nella normativa europea, che consente di prescindere dalla VAS per categorie di opere normativamente predeterminate solo quando le loro caratteristiche, valutate alla luce di vari parametri (estensione del territorio interessato, natura e raggio degli effetti prodotti, presenza di particolari valori naturalistici nel contesto spaziale di riferimento), consentono di escludere *in limine* effetti ambientali significativi. Inoltre obbliga sempre e comunque ad effettuare verifiche di assoggettabilità a VAS in presenza di varianti semplificate, anche quando si riferiscono ad interventi di nessun impatto ambientale, con un inutile aggravio procedurale.

Rispetto ai "paletti" europei, la normativa in vigore presenta infatti:

- un eccesso di procedure con riferimento alle varianti semplificate, che sono sempre sottoposte a screening anche quando, in base al diritto europeo, potrebbero essere approvate senza nuove verifiche strategiche;

⁸⁰ Si pensi ad es. ad un interporto, a un piano attuativo che prevede di intervenire sulle strade extraurbane secondarie di interesse nazionale,ecc.

⁸¹ V. elenco riportato *supra*, senza pretesa di esaustività, al par. II.2.2.

- un deficit di procedure, laddove le varianti “automatiche” sono sottratte indiscriminatamente a VAS anche quando gli effetti dell’opera potrebbero rilevare a livello strategico.

Tutto ciò, pertanto, rende necessario (e urgente) un intervento del legislatore, che dovrebbe muoversi lungo due direttrici:

- coordinare le procedure relativamente alle varie tipologie di piano urbanistico che prevedono opere sottoposte anche a VIA (o a verifica), avendo cura soprattutto di individuare le modalità di svolgimento dell’istruttoria e di regolare la fase decisionale in base al principio di sussidiarietà, con ricorso alla conferenza dei servizi quale sede privilegiata per il coordinamento istituzionale e degli interessi;
- definire le caratteristiche che devono presentare gli interventi in sovrapposizione o in variante semplificata agli strumenti urbanistici, superando l’attuale distinzione di regime, per escluderli dalla procedura di VAS.

Di segno opposto sono invece le conclusioni relative al coordinamento VIA/AIA.

Il principio di semplificazione che già stava alla base dell’AIA, quando fu introdotta nel 1999 e generalizzata nel 2005, che a sua volta caratterizza i successivi procedimenti ispirati al medesimo modello (AUA e le tante autorizzazioni uniche previste da norme settoriali), dopo una lenta evoluzione che ha portato a sperimentare assetti diversi, ha trovato conferma e stabilizzazione nella disciplina del PAU e del PAUR, e più di recente del PAUAR.

La VIA rappresenta il fulcro attorno al quale si sono venute a strutturare tali procedure, in coerenza con la sua natura di decisione preventiva, tecnicamente assistita, intensamente partecipata e “globale”, in cui *«la ponderazione degli interessi è condotta avendo riguardo alla ottimizzazione del fattore ambientale»*⁸².

Nonostante la preoccupazione di una parte della dottrina, ciò non sembra attenuare il livello di considerazione degli interessi ambientali. PAU e PAUR (e non diversamente il PAUAR), infatti, accorpano in un unico procedimento incentrato sulla VIA e in un unico provvedimento conclusivo i vari atti di assenso richiesti per realizzare e esercitare l’installazione. Questi, quando sono basati su accertamenti e sul rispetto di valori – limite, parametri e standards, non subiscono depotenziamenti, così come gli organi tecnici non cedono il passo a quelli politici. Il fatto che il MASE (e l’autorità competente per la VIA regionale) sia investito del compito di gestire la conferenza dei servizi decisoria costituisce un’ulteriore garanzia, data la posizione di supremazia che ciò assicura nel coordinamento degli interessi⁸³. E’ dunque da escludere che ciò conduca ad un’attenuazione dei presidi di ecosostenibilità degli interventi.

⁸² G. ROSSI, *Diritto dell’ambiente, cit.*, p. 77. L’autore, peraltro, è tra coloro che ascrivono allo stretto rapporto tra valutazione tecnica e decisione politica esiti in termini di efficacia della tutela che *«prestano il fianco a molti dubbi»*: *op.cit.*, p. 79.

⁸³ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi*, in *Enc. dir.*, Annali, II, vol. agg., Giuffrè, Milano, 2009, p. 271 ss.; E. SCOTTI, *op.cit.*, p. 373.



Vero è, invece, che nell'attuale situazione di emergenza ambientale occorrerebbe riflettere sui controllimiti alla degerarchizzazione degli interessi teorizzata dalla Corte costituzionale nel caso ILVA, e sull'opportunità di re-attribuire a quelli ambientali (e paesaggistici, anche se tra le due sfere sempre più spesso c'è conflitto e non consonanza) una posizione di privilegio che oggi hanno perso (almeno in parte), ma ciò non attiene alle tecniche di coordinamento prese in considerazione in questo studio.

L'unico neo della disciplina in vigore è forse rappresentato dalla facoltatività del PAU, non tanto sotto il profilo dell'alternatività al procedimento ordinario di acquisizione separata delle autorizzazioni ambientali, quanto sotto il profilo dell'affidamento della scelta al proponente e non all'Amministrazione precedente.

Ma il valore dell'istituto e la sua capacità di soddisfare all'un tempo le esigenze di salvaguardia ambientale e quelle di semplificazione e concentrazione dei procedimenti non sono certamente inficiati dal livello di flessibilità che il legislatore ha voluto attribuirgli.