



PERCORSO ENTI LOCALI

La semplificazione del 2020 in materia ambientale

Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione parleremo delle semplificazioni apportate ai profili ambientali del rapporto tra opere pubbliche e gestione del territorio per effetto del D.L. 16.7.2020 n. 76 convertito con modificazioni dalla Legge 11.9.2020 n. 120 (cd. Decreto Semplificazioni 2020).

L'obiettivo che ci poniamo è di analizzare e conoscere i principali contenuti normativi di questo provvedimento di semplificazione.

Nel corso della lezione attraverseremo alcuni temi che ci possono aiutare a comprendere meglio l'argomento, e cioè:

- VIA
- VAS
- PNIEC

Le novità del Decreto Semplificazioni 2020

La semplificazione delle procedure in materia di valutazione di impatto ambientale, specie con riferimento alla realizzazione delle opere pubbliche, unitamente alla razionalizzazione degli interventi nelle Zone Economiche Ambientali, ha costituito una delle misure ritenute prioritarie per sostenere la **green economy** e la tutela dell'ambiente, con lo scopo anche di superare talune delle criticità emerse sul piano procedimentale.

Tale intervento segue quello recentemente attuato con il **D.L. 19 maggio 2020, n. 34** – recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 – convertito dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77. In questo modo, in conseguenza delle difficoltà nella costituzione del Comitato tecnico istruttorio a supporto della Commissione di valutazione dell'impatto ambientale VIA-VAS a causa della situazione emergenziale provocata dalla pandemia, suscettibili di determinare significativi ritardi nel rilascio dei pareri necessari per assicurare l'avvio dei lavori, è stata disposta l'abrogazione del comma 3 dell'art. 8 del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Questo ha determinato anche la conseguente soppressione della previsione del predetto Comitato tecnico e l'estensione, "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", della possibilità di sottoscrivere protocolli di intesa non solo con il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), ma anche con altri Enti pubblici di ricerca.

Particolare rilievo riveste, per la sua innovatività, l'istituzione di una nuova commissione nazionale, specificamente dedicata alla valutazione dei progetti attuativi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (**PNIEC**), strumento di pianificazione decennale che dà attuazione al Regolamento UE 2018/1999, strutturato secondo linee d'intervento che si svilupperanno in modo integrato, coinvolgendo la decarbonizzazione, l'efficienza e sicurezza energetica, oltre allo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività.

Nello specifico, il nuovo impianto di disciplina stabilisce che con uno o più DPCM – da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione di cui al comma 2-bis dell'art. 7 del Codice ambiente e oggetto di eventuale successivo aggiornamento semestrale – su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, del Ministro dello Sviluppo economico, del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dovranno essere individuate le tipologie di progetti e le opere necessarie per l'attuazione del PNIEC, nonché le aree non idonee alla realizzazione di tali progetti o opere, da sottoporre a verifica di assoggettabilità, ovvero a VIA in sede statale.

I **criteri di individuazione dei progetti**, delle opere e delle aree in argomento sono stati integrati in sede di conversione del decreto legge, prevedendosi la necessaria considerazione delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche, oltre che della sussistenza di siti di interesse nazionale (SIN) e aree limitrofe da bonificare. La specifica valutazione di tali elementi consente di meglio orientare il Governo negli apprezzamenti che sarà tenuto a svolgere, costituendo parametro di verifica della legittimità dei decreti attuativi.

Sempre in sede di conversione sono stati significativamente introdotti ulteriori due commi nel testo dell'art. 7 del **Codice ambiente** (il 2-ter e il 2-quater), prevedendosi che l'individuazione delle aree sopra indicate deve avvenire nel rispetto delle esigenze di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, nonché delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria, dei corpi idrici e del suolo, tenuto conto dei suoli degradati le cui funzioni ecosistemiche risultano pregiudicate in modo irreversibile e definito.

In linea di continuità con le misure dirette a contenere l'uso del suolo, intrinsecamente connesse con scopi di riqualificazione del territorio, sempre in sede di conversione, è stato inserito un **criterio preferenziale** nella individuazione delle aree, dovendo essere privilegiato, ove possibile, l'utilizzo di superfici di strutture edificate, comprese le piattaforme petrolifere in disuso, la cui riconversione consentirebbe, sull'esempio delle esperienze già maturate a livello internazionale, anche di ovviare alla problematiche correlate alla loro dismissione con riduzione dei relativi oneri.

L'istituzione della Commissione prevista dal nuovo comma 2-bis dell'art. 8 con lo specifico mandato di procedere alla valutazione di impatto ambientale dei progetti di attuazione del PNIEC, individuati secondo la procedura sopra descritta, risponde alla **duplice esigenza** di garantire uniformità e speditezza alla procedura e, al contempo, di alleggerire l'attività dell'attuale Commissione tecnica di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 152/2006.

Per una valutazione dell'effettivo impatto della istituzione della nuova commissione in rapporto agli scopi perseguiti sarà necessario attendere, in primis, l'emanazione dei decreti che individueranno i progetti e le aree interessate, consentendo un apprezzamento circa la loro entità e tipologia.

La nuova Commissione, posta alle dipendenze funzionali del **Ministero dell'Ambiente** e della Tutela del territorio e del mare, sarà **composta** da un numero massimo di venti unità con una specifica qualificazione,

essendo richiesto ai componenti il possesso della laurea specialistica o magistrale, ovvero del diploma di laurea, con almeno cinque anni di esperienza professionale e con competenze adeguate alla valutazione tecnica ed ambientale dei predetti progetti. I componenti, nominati con decreto del competente Ministro, dovranno essere individuati, nel rispetto dell'equilibrio di genere e in conformità alle previsioni dell'art. 17, comma 14, della legge n. 127/1997, tra soggetti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche specificamente indicate (Consiglio nazionale delle ricerche, Sistema nazionale a rete per la protezione ambientale, ENEA e Istituto superiore di sanità).

Nell'estendere alla Commissione PNIEC la disciplina dettata per la Commissione tecnica di verifica di impatto ambientale VIA-VAS riferita agli aspetti organizzativi e al compenso dei componenti, inoltre, è stata **esclusa la possibilità di contestuale nomina in entrambe le Commissioni**, prevedendosi che i componenti nominati nella commissione tecnica PNIEC non possono far parte della commissione prevista dall'art. 8, comma 1, del Codice ambiente.

Dalle modifiche sopra illustrate deriva, dunque, una **ridefinizione delle competenze in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA**, nell'ottica di un complessivo efficientamento, che è possibile cogliere anche nell'espressa formalizzazione dell'obbligo per le autorità competenti di evitare l'insorgenza di conflitti di interesse, sia pure potenziali, e di provvedere alla relativa comunicazione nell'ipotesi in cui ne sia emersa la sussistenza, intendendo il Legislatore, in tal modo, anche conformarsi ai rilievi formulati dalla Commissione europea, secondo quanto di seguito si andrà a evidenziare.

In tale quadro, inoltre, non va trascurato l'inserimento, nell'art. 7 del D.Lgs. n. 152/2006, del **comma 8-bis**, con il quale il Legislatore, nel recepire gli esiti del dibattito alimentato di recente dalle previsioni dell'art. 23, comma 1, del D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104 ("Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli artt. 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114"), con riferimento alle problematiche esaminate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 198/2018, ha stabilito la piena legittimazione dello **Stato** all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 41 della Legge n. 234/2012, limitatamente agli interventi necessari per il superamento di sentenze di condanna della Corte di Giustizia, in caso di **inerzia regionale** per i progetti sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA, ovvero a VIA di loro competenza.

E, invero, su di un piano più generale, il "Decreto Semplificazioni" ha costituito **l'occasione per superare le criticità** riscontrate nel recepimento, con il D.Lgs. n. 104/2017, della Direttiva n. 2014/52/UE, che ha integrato e modificato la Direttiva n. 2011/92/UE sulla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, alla base dell'avvio della procedura di infrazione con lettere di costituzione in mora della Commissione europea n. 2019/2308, essendo state le principali carenze individuate:

- nelle modalità di consultazione del pubblico
- nelle norme che disciplinano le consultazioni transfrontaliere nel caso dei progetti proposti in Italia che potrebbero interessare altri Stati membri
- nella comunicazione di informazioni pratiche sull'accesso alla giustizia e i sistemi messi in atto per evitare i conflitti di interesse

A tal fine, integrando l'art. 9, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006, è stato previsto che **l'invio di informazioni** a un altro Stato membro e il ricevimento di informazioni da un altro Stato membro UE siano soggetti alle restrizioni vigenti nello Stato membro in cui il progetto è proposto.

Per la medesima finalità, è stato introdotto il comma 4-bis al medesimo art. 9, in base al quale l'autorità competente provvede a mettere a disposizione del pubblico mediante il proprio sito internet istituzionale le **informazioni** pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale, nonché l'indicazione, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della Legge n. 241/1990, in ogni atto notificato al destinatario, del termine dell'autorità cui è possibile ricorrere.

Recependo le istanze da più parti formulate con riferimento alle difficoltà riscontrate in relazione alle procedure di valutazione ambientale VIA-VAS aventi ad oggetto i piani di sviluppo aeroportuale, il Legislatore ha previsto la loro **equiparazione ai piani regolatori portuali**.

Le modifiche introdotte dovrebbero auspicabilmente consentire di superare le problematiche, emergenti anche da **recenti vicende contenziose** concernenti i progetti di ampliamento degli aeroporti (es. sentenza Consiglio di Stato n. 1164/2020 riguardante l'aeroporto di Firenze), derivanti dalla natura stessa dei relativi piani, che proprio in quanto strumenti di pianificazione, se devono tracciare le linee strategiche di intervento dello sviluppo infrastrutturale possono presentarsi carenti sul piano del dettaglio progettuale, il cui contenuto puntuale potrà essere definito solo in vista della relativa attuazione.

La stessa giurisprudenza amministrativa ha chiarito, infatti, che il «*Piano di sviluppo di un aeroporto – in quanto strumento complesso che individua le principali caratteristiche di adeguamento e potenziamento di ciascuno scalo, tenendo conto delle prospettive di sviluppo dell'aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli sul territorio in un ampio orizzonte temporale – non consente di redigere immediatamente la progettazione definitiva di tutti i singoli sottosistemi infrastrutturali*» (**Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1164**), specificando, altresì, che tale livello di progettazione non è più richiesto, dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 104/2017 per la generalità delle opere e degli interventi sottoposti a VIA, dovendo, tuttavia, gli elaborati progettuali consentire una lettura integrata dell'insieme dei sottosistemi collegati e integrati tra loro in riferimento all'assetto dell'aeroporto, sia nello stato di fatto, che in quello futuro riferito all'orizzonte temporale assunto nel progetto di piano di sviluppo aeroportuale.

In assenza di una disciplina analoga a quella prevista per i piani regolatori portuali, la **prassi applicativa** ha evidenziato la tendenza a introdurre in sede di valutazione dei piani di sviluppo aeroportuale una serie di prescrizioni riferite alla successiva realizzazione degli interventi che, pur rispondenti all'apprezzabile scopo di non bloccare le iniziative intraprese in un settore di particolare rilevanza strategica, non sono andate esenti da contestazioni, in specie sul piano dell'adeguatezza dell'istruttoria.

Attraverso l'equiparazione, ai fini in esame, dei piani di sviluppo aeroportuale ai piani regolatori portuali si consente per le opere ed interventi da realizzarsi nell'ambito del piano regolatore, già sottoposto ad una VAS e rientranti tra le categorie per le quali è prevista la VIA, che tutti gli elementi valutati in sede di VAS, ovvero desumibili dal piano, costituiscono **dati acquisiti**, stabilendosi, altresì, coerentemente con gli obiettivi di semplificazione che ove sia necessario sottoporre il piano regolatore e le relative varianti a VIA nella loro interezza secondo le norme comunitarie, tale valutazione è integrata dalla VAS per gli eventuali contenuti di pianificazione del piano nell'ambito di un procedimento che si conclude, nel rispetto delle competenze previste dal Codice ambiente, con l'adozione di un unico provvedimento.

Resta **centrale** la considerazione che, a prescindere da distinzioni formali tra i livelli di progettazione, sia garantito, **sul piano sostanziale, l'esame di tutti i fattori** suscettibili di una interferenza sotto il profilo ambientale, prima che vengano iniziati i lavori.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione, durante la quale abbiamo percorso gli elementi essenziali del tema oggetto di trattazione (VIA, VAS, PNIEC).

Ciò ci ha consentito di comprendere le principali innovazioni introdotte dal Decreto sSemplificazioni 2020 e di acquisire la consapevolezza che per affrontare adeguatamente questi temi siano necessarie nozioni multidisciplinari.

Un ruolo fondamentale in questa attività di interpretazione spetta alla giurisprudenza, ma talvolta l'intervento del legislatore si rende necessario proprio per superare corti-circuiti interpretativi che rischiano di frustrare irragionevolmente l'esigenza pubblica di realizzazione di interventi infrastrutturali.

Grazie e buon lavoro.