



PERCORSO ENTI LOCALI

Semplificazioni in materia di VIA per interventi infrastrutturali nella legge di semplificazione 2020 - Il rapporto tra programmazione delle OO.PP e regime espropriativo

Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione parleremo della Normativa in materia di lavori pubblici e gestione del territorio. Gli obiettivi che ci poniamo sono:

- a) analizzare e conoscere i principali contenuti normativi di queste due materie, in riferimento agli interventi infrastrutturali
- b) esaminare il rapporto tra programmazione delle opere pubbliche e regime espropriativo

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

- a) Semplificazioni in materia di VIA per interventi di incremento della sicurezza di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche e di attuazione degli interventi infrastrutturali
- b) l'illustrazione di una recente sentenza della Corte costituzionale sul rapporto tra programmazione delle opere pubbliche e il regime delle espropriazioni

Semplificazioni in materia di VIA per interventi di incremento della sicurezza di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche e di attuazione degli interventi infrastrutturali

Le gravi carenze riscontrate nell'implementazione, gestione e manutenzione delle infrastrutture oggetto delle previsioni dell'art. **51 del D. Semplificazioni 2020** in esame, rese evidenti da tragici eventi occorsi in varie aree del territorio nazionale e, dunque, ulteriori rispetto all'eclatante crollo del ponte Morandi, hanno reso indifferibile **l'esigenza di introdurre semplificazioni** nei procedimenti aventi ad oggetto la verifica circa la sottoposizione a verifica di assoggettabilità a VIA, ovvero a VIA per l'esecuzione di interventi funzionali ad assicurare un adeguato incremento del livello di sicurezza.

Con tale scopo il Legislatore ha considerato, con la disposizione in esame, diversi profili che, invero, non si esauriscono nell'accelerazione delle procedure riferite a interventi rivelanti sul piano della sicurezza, inerendo anche all'estensione del periodo di efficacia degli atti presupposti acquisiti nel relativo procedimento, alla luce della complessità di tali interventi e delle tempistiche necessarie alla loro attuazione.

Nell'ambito applicativo della disposizione rientrano quegli interventi che ricadono nelle categorie progettuali assoggettate dal D.Lgs. n. 152/2006 a **procedura VIA statale** (allegato II della parte seconda del codice ambiente), ovvero a verifica di assoggettabilità a VIA statale (Allegato II-bis del Codice medesimo), connotati dall'urgenza al fine del potenziamento e adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti.

Per la specifica individuazione degli interventi in questione è prevista l'adozione di uno o più DPCM entro il 31 dicembre 2020 su proposta dei Ministri dell'Ambiente e delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La procedura diretta a stabilire l'assoggettabilità o meno a VIA, oppure a verifica di assoggettabilità a VIA, è articolata nelle seguenti fasi.

Il proponente deve presentare al Ministero dell'Ambiente – con contestuale comunicazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che nei successivi 10 giorni trasmette le proprie osservazioni al Ministero dell'Ambiente – gli elementi informativi dell'intervento e quelli del sito, finalizzati a stabilire, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi, se essi devono essere assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA, a VIA, oppure ne sono esenti in quanto non rientranti nelle categorie di cui ai commi 6 o 7 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 152/2006.

L'esito della valutazione è comunicato al proponente dal Ministero dell'Ambiente entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta.

Emerge dunque con tutta evidenza un'affinità con la procedura già prevista dall'art. 6, comma 9, del Codice ambiente per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli Allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del Codice medesimo.

Quanto esposto consente di rilevare che le previsioni recate dall'art. 51 intervengono su una fase preliminare e propedeutica di procedimenti che seguiranno le procedure ordinarie.

Venendo in rilievo previsioni che presentano un contenuto essenzialmente ordinamentale **nessun maggior onere** ne deriva a carico delle finanze pubbliche, dovendosi, comunque, sottolineare che proprio le tempistiche stabilite per la conclusione del procedimento postulano, a salvaguardia dei rilevanti interessi pubblici implicati, lo svolgimento di un'istruttoria adeguata.

Il comma 2 della disposizione in esame è stato introdotto nella considerazione della complessità che caratterizza interventi di realizzazione o di modifica delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti rientranti nel relativo ambito applicativo.

Tenuto conto delle tempistiche di attuazione degli interventi, pertanto, il Legislatore ha stabilito il **prolungamento della durata delle autorizzazioni ambientali e paesaggistiche** per gli interventi in argomento.

Nello specifico, è stata prevista una durata dell'efficacia del provvedimento di VIA non inferiore a 10 anni, in luogo dei 5 anni previsti in via ordinaria dall'art. 25, comma 5, del D.Lgs. n. 152/2006 e, del pari, anche la durata dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica è stata fissata in 10 anni, in luogo dei 5 anni previsti in via ordinaria dall'art. 146, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004.

Vi è da chiedersi se tale automatica estensione, che segna addirittura il raddoppio del periodo di durata ordinariamente stabilito, possa ritenersi compatibile con i delicati interessi sottesi alle autorizzazioni ambientali e paesaggistiche.

Un arco temporale decennale può, invero, non essere trascurabile in relazione alle sopravvenienze che dovessero intervenire, suscettibili di interessare contesti sensibili, tanto più alle luce delle strategie di intervento che connotano le attuali politiche ambientali a livello sovranazionale ed interno, fortemente orientate a uno sviluppo sostenibile, colto nella sua triplice dimensione economica, sociale e ambientale.

In ogni caso tale estensione della durata dell'efficacia delle autorizzazioni ambientali e paesaggistiche per gli interventi rientranti nell'ambito di applicazione della disposizione dovrà costituire fattore da considerare in sede istruttoria, anche nella prospettiva di eventuali sopravvenienze prevedibili al momento dello svolgimento del procedimento.

Il rapporto tra programmazione delle opere pubbliche e regime espropriativo

Una recente sentenza della Corte costituzionale aiuta a comprendere il rapporto tra la programmazione di opere pubbliche, le procedure espropriative a queste funzionali e il **sacrificio che può essere imposto al proprietario dell'area interessata**.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 270/2020 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., l'art. 9, comma 12, secondo periodo, la legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, limitatamente alla parte in cui prevede che **i vincoli preordinati** all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento. La norma censurata dal TAR Lombardia, sez. staccata di Brescia – che aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale - consente la **protrazione dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche** nell'ambito applicativo della medesima norma, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo. Pertanto, essa è in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale formatasi in tema di vincoli ablativi finalizzati all'espropriazione, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario. Nel consentire la proroga senza indennizzo del vincolo preordinato all'esproprio oltre il quinquennio originario, il legislatore regionale ha omesso di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo che oltrepassa quello c.d. di franchigia: ciò che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni) per le ipotesi di reiterazione del vincolo. Ancora, la disposizione censurata appare del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato, in quanto la partecipazione al procedimento che sfocia nel programma triennale delle opere pubbliche - in relazione al cui contenuto il codice dei contratti pubblici prevede forme di partecipazione di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni (in particolare nell'art. 11) per gli atti appositivi e per quelli reiterativi del vincolo espropriativo - è prevista esclusivamente dalla fonte regolamentare (D.M. n. 14 del 2018), non già dall'art. 21 cod. contratti pubblici e nemmeno dalla legge regionale. Inoltre, e

soprattutto, l'art. 5, comma 5, dell'indicato D.M., prevedendo che le amministrazioni possano consentire la presentazione di eventuali osservazioni da parte dei privati interessati, **degrada la partecipazione a mera eventualità**. L'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi in varie materie, anche di competenza concorrente. Tra queste, soprattutto, il «governo del territorio», per la pacifica attrazione in quest'ultimo dell'urbanistica. La proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza. In materia espropriativa, i privati interessati, prima che l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, devono essere messi in condizione di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico.

Conclusioni

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

Ciò ci ha consentito di comprendere come per affrontare adeguatamente questi temi siano necessarie nozioni:

- di Diritto Costituzionale (rapporto tra potestà legislativa statale e regionale; tra interessi pubblici e diritti soggettivi privati)
- di Diritto amministrativo generale (disciplina del procedimento amministrativo; delle conferenze di servizi)
- di Diritto urbanistico (regime degli espropri, localizzazione delle opere pubbliche e conformità urbanistica)
- di Diritto dei contratti pubblici (attività di programmazione di opere pubbliche; dibattito pubblico)
- di Diritto ambientale (VIA, VAS, bonifiche) per citare solo le principali

Ciascuna di queste materie si caratterizza, peraltro, per essere in costante evoluzione normativa (o, se si preferisce, oggetto di continue attenzioni da parte del legislatore) e dunque è di immediata comprensione come sia particolarmente incerto e instabile ogni approdo ermeneutico circa il loro reciproco rapporto, con particolare evidenza per gli istituti giuridici che sono fonte di intersezione fra le sopra richiamate materie.

Un ruolo fondamentale in questa attività di interpretazione spetta alla giurisprudenza, a cominciare da quella costituzionale, di cui si è voluto illustrare un caso pratico nell'impossibilità di dare conto della sterminata giurisprudenza amministrativa.

Grazie e buon lavoro.

