

# ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA AMBIENTALE E REQUISITI PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE

Università degli Studi di Firenze, 7-9 maggio 2025



## Procedura di valutazione

**Irene De Chiaro**

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica\*

\*Il contenuto del presente documento è di esclusiva responsabilità dell'autrice e non riflette necessariamente la posizione del Ministero

# INDICE DEGLI ARGOMENTI

**Procedura di  
valutazione.**

***Fasi del  
procedimento  
VIA e VAS a  
confronto***

1. I principi comuni e la centralità del procedimento 

2. Il cd. Scoping 

3. La valutazione delle alternative 

4. Autorità competente e Autorità procedente 

5. Il parere e la decisione di autorizzazione 

6. Il Monitoraggio 

# 1. I principi comuni e la centralità del procedimento



Fin dal programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale del 1973 si sottolinea che:

- ✓ *la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti;*
- ✓ *in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente*

**PREVENZIONE**

**INTEGRAZIONE**

(cfr. primo Considerando della Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati)

# Principi comuni - Trattato sul Funzionamento dell'UE

## PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE – art. 11

- «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente **devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione**, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»

Principio fondante. L'inclusione delle considerazioni ambientali nei processi decisionali (pianificazione e autorizzazione) è strumento essenziale per ridurre gli impatti e per raggiungere gli obiettivi climatici dell'Unione.

## PRINCIPI DELL'AZIONE AMBIENTALE – art. 191, par.2

«La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un **elevato livello di tutela**, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della

- **precauzione e dell'azione preventiva,**
- **sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente**
- **nonché sul principio «chi inquina paga».**

## Profili comuni ai due procedimenti:

- VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEGLI EFFETTI AMBIENTALI → nozione unitaria di ambiente inteso quale sistema complesso costituito da matrici ambientali, fattori (popolazione, salute, biodiversità) e dalla loro interazione (Art. 3 Dir. VIA e All.I.8 Dir. VAS);
- RUOLO RAFFORZATO DELL'ISTRUTTORIA → importanza del quadro conoscitivo, dei dati ambientali;
- INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE → oltre l'ordinaria partecipazione al procedimento;
- GIUDIZIO TECNICO-DISCREZIONALE → composizione interessi

### Diverso OGGETTO

- VIA: progetti, pubblici o privati;
- VAS: piani e programmi

### ————→ Differenze negli effetti procedurali.

- Lo vedremo trattando profili relativi a:
- Valutazione alternative – Autorità competente
  - Provvedimento di compatibilità
  - Monitoraggio

# PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE

## Direttiva VIA

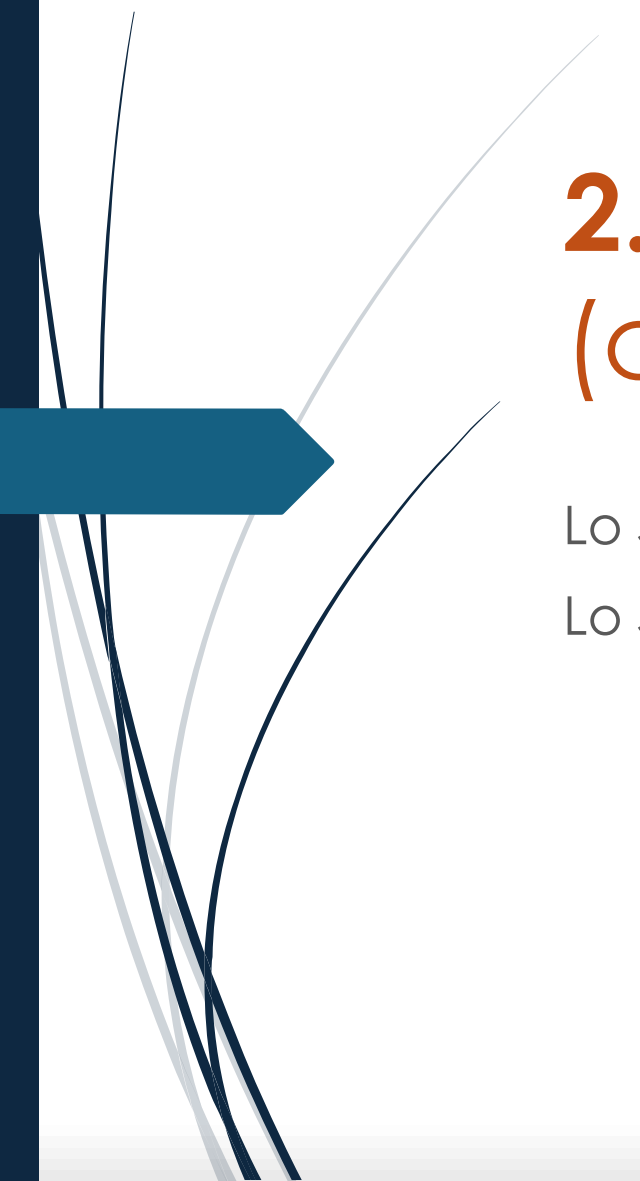
Direttiva  
2011/92/UE,  
come modificata  
dalla direttiva  
2014/52/UE



## Direttiva VAS

Direttiva  
2001/42/CE





## 2. Il cd. Scoping (consultazione preliminare)

Lo Scoping nella VIA. Caratteristiche e vantaggi

Lo Scoping nella VAS. Differenze con lo scoping VIA



# Lo Scoping nella VIA

## ► Art. 5, par. 2 della dir.VIA:

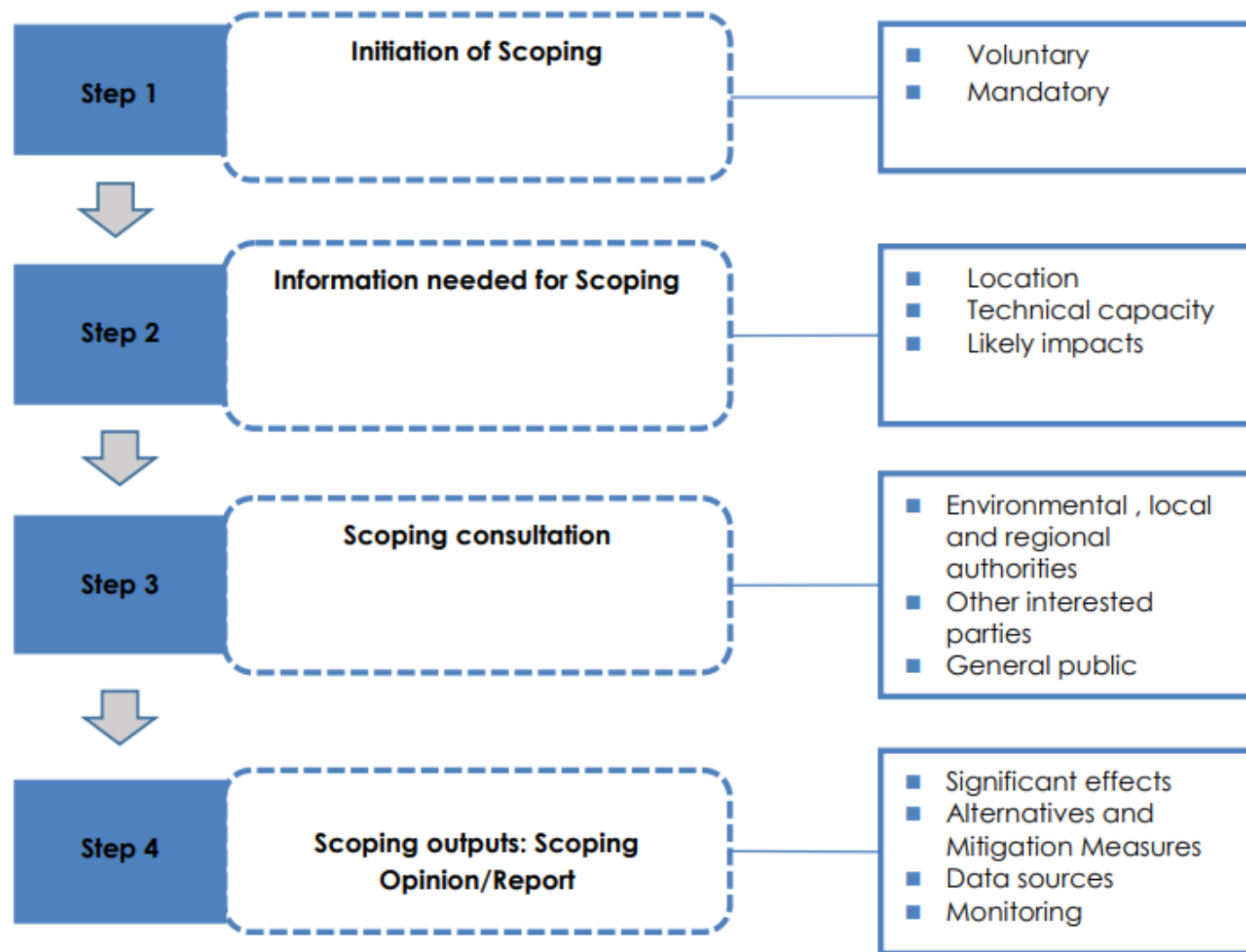
Considerando 13 della dir.VIA: «**È opportuno** stabilire una procedura che permetta al committente di ottenere dalle autorità competenti un parere sul **contenuto e sull'ampiezza delle informazioni da elaborare e da fornire** al fine della valutazione. Gli Stati membri, nell'ambito di detta procedura, **possono esigere** che il committente fornisca, tra l'altro, delle **alternative** ai progetti per i quali intende presentare una domanda».

*«**Su richiesta del committente**, e tenendo conto delle informazioni fornite da quest'ultimo, in particolare in merito alle caratteristiche peculiari del progetto, incluse l'ubicazione e le caratteristiche tecniche e al suo probabile impatto sull'ambiente, **l'autorità competente esprime un parere sulla portata e il livello di dettaglio delle informazioni** da riportare da parte del committente nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo.*

*Prima di pronunciarsi, l'autorità competente **consulta le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 1.***

*Gli Stati membri possono altresì richiedere il parere di cui al primo comma alle autorità competenti anche se il committente non lo abbia richiesto».*

## The steps of the Scoping procedure



Fonte: VIA *Guidance on Scoping*, Commissione Europea, 2017

# Caratteristiche e vantaggi della procedura di Scoping VIA

Modulo di **consensualità e collaborazione tra committente e autorità ambientali** inserito in un procedimento a istanza di parte:

- **Definizione della quantità e qualità delle informazioni** necessarie al committente per elaborare il rapporto di valutazione ambientale → ubicazione, caratteristiche, possibili alternative, misure di mitigazione degli impatti e di monitoraggio (Art. 5, par. 1)
- **Risparmio di «tempo e denaro»:** indirizzare le risorse umane e finanziarie verso gli adempimenti effettivamente necessari, scongiurando ritardi dovuti alla necessità di integrazioni e – forse – riducendo il rischio di contenziosi;
- **Efficacia dell'azione amministrativa e riduzione possibili asimmetrie informative** in capo all'autorità competente, con apporti del committente e **partecipazione** dei soggetti competenti.

## ➤ **PARERE NON OBBLIGATORIO (ma vincolante)**

La Dir.VIA non impone agli Stati di definire uno scoping obbligatorio, lo standard minimo è che il committente abbia la facoltà di richiederlo

→ ma, qualora sia espresso un parere di scoping, il rapporto di valutazione ambientale dovrà basarsi su tale parere (art. 5, par. 1)

# Lo scoping nella VAS

Considerando 15 della dir.VAS: «Allo scopo di contribuire ad una maggiore **trasparenza dell'iter decisionale** nonché allo scopo di garantire la **completezza e l'affidabilità delle informazioni** su cui poggia la valutazione, occorre stabilire che le autorità responsabili per l'ambiente ed il pubblico **siano consultate** durante la valutazione dei piani e dei programmi e che vengano fissate scadenze adeguate per consentire un lasso di tempo sufficiente per le consultazioni, compresa la formulazione di pareri».

- **Art. 5, Rapporto ambientale** «4. Le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3 devono essere consultate al momento della decisione sulla **portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale** e sul loro livello di dettaglio»
- **Art. 6, Consultazioni** «1. La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'articolo 5 devono essere **messi a disposizione delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico (...)**
- 3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, **per le loro specifiche competenze ambientali**, possono essere **interessate agli effetti sull'ambiente** dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi»

- La fase di scoping deve prevedere un **processo partecipativo** che coinvolga le autorità con competenze ambientali (ACA) potenzialmente interessate dall'attuazione del piano, affinché condividano il **livello di dettaglio delle analisi** da produrre e da elaborare e le **metodologie** per la conduzione dell'analisi ambientale e della valutazione degli impatti.
- Il documento di scoping (rapporto preliminare) conterrà ad esempio:
  1. Obiettivi strategici generali di sostenibilità
  2. Ambiti di influenza del Piano e orizzonte temporale
  3. Definizione Autorità con competenze ambientali (ACA) e pubblico coinvolti e modalità di consultazione
  4. Analisi preliminare di contesto e indicatori
  5. Individuazione di aree sensibili e di elementi di criticità
  6. Presumibili impatti del Piano
  7. Descrizione del metodo di valutazione

## Differenze con lo scoping VIA

- ➡ **OBBLIGATORIO**, parte integrante del procedimento di VAS
- ➡ **processo continuo di collaborazione tra autorità procedente e competente**, lungo tutto il percorso di elaborazione e attuazione del P/P (strumento di *supporto decisionale strategico* più che di *command & control*)
- ➡ necessità di un **quadro conoscitivo il più possibile completo e affidabile** sullo stato dell'ambiente dell'area interessata per poter valutare impatto degli interventi previsti dal P/P, tenuto conto delle opere esistenti e di quelle di futura realizzazione → maggiore complessità e livello più «astratto» dell'analisi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2651 del 2019 sul rapporto VIA-VAS)



### 3. Valutazione delle alternative e cd. opzione zero

Nella VIA.

C-461/17 Brian Holohan e a. v. An Bord Pleanála.

Nella VAS.

C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles e a.

C-160/17, Thybaut e a.



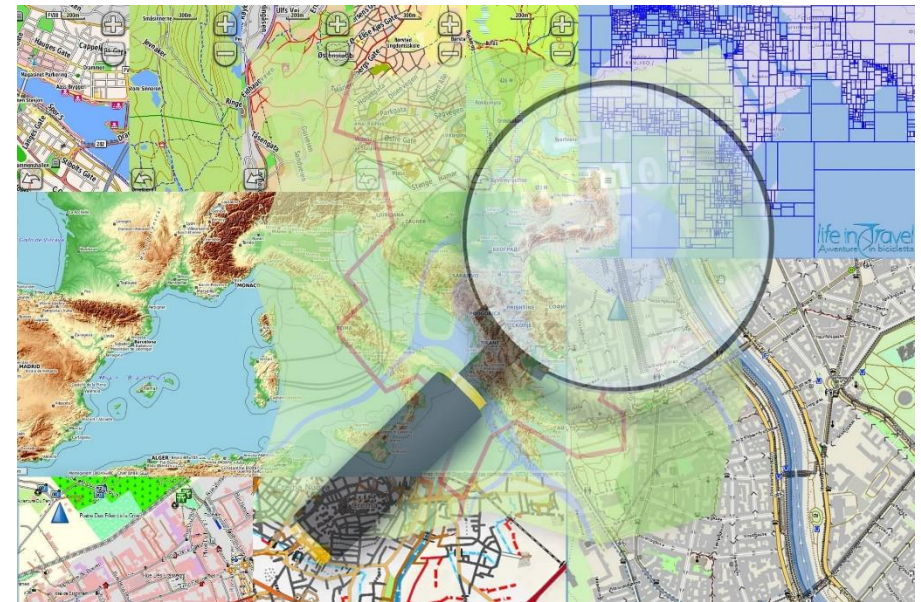
# Valutazione delle alternative e cd. opzione zero nella VIA

**Direttiva 2014/52/UE** → « mezzo per migliorare la qualità del processo (...) e per consentire l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle prime fasi del processo di definizione del progetto» (considerando 31)

- Dall'Art. 5 § 1 viene eliminato l'aggettivo "sommaria" per la descrizione delle alternative. Il nuovo testo richiede che il rapporto ambientale includa le  
**«alternative ragionevoli prese in esame dal committente, adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli effetti ambientali»**
- Da identificare il prima possibile, quando è ancora possibile apportare modifiche progettuali (come nella **fase di scoping**)

Diverse modalità con cui il committente può raggiungere gli obiettivi del progetto, ma con minore impatto ambientale, quali:

- siti o **percorsi alternativi** per tutto o parte del progetto (ad es. attività rumorose lontano da recettori sensibili; tracciati alternativi che non interferiscano con aree protette);
- diverse **tecniche realizzative** (ad es. elettrodotto interrato al posto di cavo aereo);
- tecnologie e **materie prime** alternative (ad es. ricorso alle fonti rinnovabili);
- **misure ambientali** alternative (ad es. realizzazione ecodotti per il passaggio della fauna).



## Cosa intendiamo per alternative «ragionevoli»?

### **Allegato IV dir.VIA. Il rapporto di valutazione d'impatto ambientale deve indicare:**

«la descrizione delle alternative ragionevoli (ad esempio in termini di concezione del progetto, tecnologia, ubicazione, dimensioni e portata) (...) incluso un raffronto degli effetti ambientali.

La descrizione degli aspetti pertinenti dello **stato attuale dell'ambiente (scenario di base)** e una descrizione generale della sua **probabile evoluzione in caso di mancata attuazione del progetto**, nella misura in cui i cambiamenti naturali rispetto allo scenario di base possano essere valutati con uno sforzo ragionevole in funzione della disponibilità di informazioni ambientali e conoscenze scientifiche»

**Canone generale della proporzionalità:** evitare attività che causino sacrifici ambientali superiori a quelli necessari a soddisfare l'interesse sotteso all'iniziativa.

**Ruolo dei principi e della giurisprudenza CGUE**

## CGUE, sentenza 7.11.2018, Causa C-461/17 Brian Holohan e a. v. An Bord Pleanála. Rinvio pregiudiziale - Direttiva 2011/92/UE – Portata della nozione di "principali alternative" – Direttiva 92/43/CEE – conservazione habitat naturali

Causa principale: progetto di estensione di un raccordo stradale a Kilkenny approvato dall'Agenzia per la Pianificazione territoriale irlandese, che attraversava 2 siti Natura 2000.

Secondo il giudice del rinvio, fra l'altro, la VIA non affrontava nel dettaglio l'opzione dello «scavalcamento» (costruzione di un ponte sopra la zona esondabile), in quanto tale opzione era stata scartata «in una fase iniziale» a favore di una «soluzione finanziariamente più vantaggiosa».

- ▶ Alla luce degli obiettivi della dir. VIA (art. 3) «La presentazione di opzioni riveste interesse soprattutto **nella misura in cui esse potrebbero influire sull'impatto ambientale del progetto**. Il momento del rigetto di una soluzione alternativa è, in tale ottica, irrilevante, ma può incidere indirettamente sulla portata dei motivi che devono essere esposti.
- ▶ Va rilevato che la descrizione sommaria prevista da tale disposizione deve essere fornita per **tutte le principali alternative prese in esame dal committente**, a prescindere dal fatto che esse siano state inizialmente previste da lui stesso o dall'autorità competente o che siano state proposte da talune parti interessate

“ Alla luce dell'obiettivo della politica dell'Unione in materia ambientale sancito all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, consistente nel garantire un **elevato livello di tutela**, nonché dei principi della **precauzione e dell'azione preventiva**, parimenti sanciti all'articolo 191, paragrafo 2, appare opportuno **esaminare nella maniera più completa possibile le alternative ad un progetto**. Un siffatto modus operandi consentirebbe di scegliere la variante del progetto che limita al minimo i suoi effetti negativi per l'ambiente.

(Causa C-461/17, Conclusioni Avvocato Generale Juliane Kokott, par. 98)

”

L'articolo 5, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che il committente deve fornire informazioni relative all'impatto ambientale **tanto della soluzione prescelta quanto di ciascuna delle principali alternative da lui prese in esame**, nonché **le ragioni della sua scelta**, sotto il profilo, perlomeno, del loro impatto sull'ambiente, **anche in caso di rigetto, in una fase iniziale, di tale alternativa**.

(Causa C-461/17, Sentenza 7.11.2018, par. 69)

## Valutazione delle alternative e cd. opzione zero nella VAS

Già con la direttiva VAS 2001/42/CE:

- Necessità di indicare nel rapporto ambientale, oltre alla valutazione dei possibili effetti significativi sull'ambiente del P/P, **le «ragionevoli alternative»** (articolo 5)
- Il rapporto ambientale deve descrivere lo stato attuale dell'ambiente e la sua **evoluzione probabile senza l'attuazione del P/P**, nonché la **sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate** (allegato I, lett. b) e lett. h))
- L'informazione sulla decisione comprende le ragioni per le quali è stato scelto il P/P adottato, **alla luce delle alternative possibili che erano state individuate** (articolo 9)

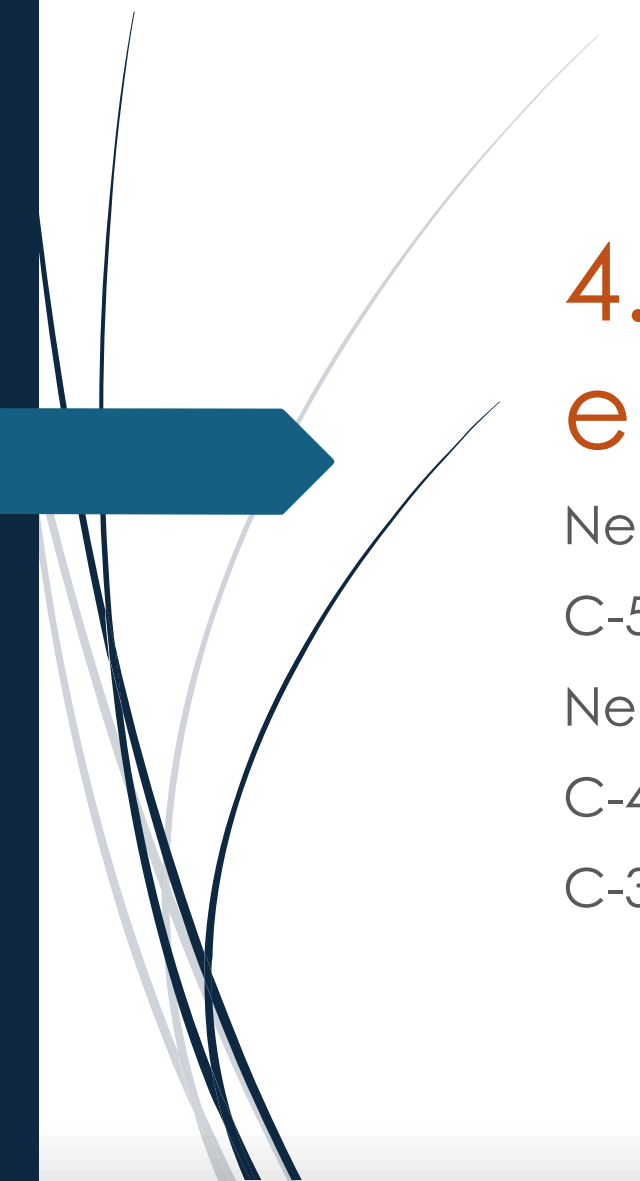
## Linee Guida Commissione EU direttiva VAS:

- Studiare le alternative è un importante elemento della valutazione e la direttiva VAS ne esige una valutazione più completa rispetto a quanto richiesto dalla direttiva VIA
- Il testo della direttiva non dice che cosa si intenda per "**ragionevole alternativa**" a un piano o a un programma → tener conto degli **obiettivi** e dell'**ambito territoriale** del piano o del programma.
- Il testo non specifica se si intendano piani o programmi alternativi, o alternative diverse all'interno di un piano o di un programma. In pratica, verranno generalmente valutate **alternative diverse all'interno di un piano** (cfr. anche Cons. Stato, sez. II, n. 6152/2021).

Alla luce degli obiettivi direttiva VAS «risulta dall'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva che la valutazione ambientale dovrebbe essere effettuata il più presto possibile, affinché i suoi risultati possano ancora incidere su eventuali decisioni.

**È proprio in questa fase, infatti, che le diverse alternative possono essere analizzate e le scelte strategiche essere compiute.»**

(Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, par. 62-63;  
Thybaut e a., C-160/17, par. 61-62; A e a., C-24/19, par. 46)



## 4. Autorità competente e autorità procedente

Nella VIA

C-50/09, Commissione c. Irlanda

Nella VAS

C-474/10, Seaport (NI) and Others

C-379/15, Association France Nature Environnement



# Autorità competente nella VIA

Articolo 1, par. 2, lett. f) *«l'**autorità o le autorità competenti**»*: sono quelle che gli Stati membri designano per assolvere i compiti derivanti dalla presente direttiva;

Articolo 5, par. 3: Al fine di garantire che i rapporti di valutazione dell'impatto ambientale siano completi e di qualità: (...) b) l'autorità competente assicura di **disporre di competenze sufficienti, o di potervi accedere, se necessario**, per esaminare il rapporto di valutazione dell'impatto ambientale.

- Discrezionalità degli Stati nell'individuazione dell'AC, purché sia garantita una valutazione d'impatto ambientale nei termini indicati dalla Direttiva

## CGUE, Sez. I, Sentenza 03/03/2011, C-50/09, Commissione c. Irlanda

La Commissione contesta la normativa irlandese nella parte in cui determina la possibilità che un'Agenzia decida sull'autorizzazione di un progetto per gli aspetti connessi all'inquinamento senza una previa valutazione d'impatto ambientale, di competenza di una diversa Autorità di pianificazione territoriale.

*«La trasposizione nel diritto interno di una direttiva non esige necessariamente una riproduzione formale e letterale delle sue disposizioni (...), purché quest'ultimo garantisca **effettivamente la piena applicazione della direttiva** in maniera sufficientemente chiara e precisa (sentenza 16/07/2009, causa C-427/07, Commissione/Irlanda)».*

*Nella specie, non avendo (...) provveduto affinché, in caso di **compresenza di poteri di decisione su un determinato progetto** spettanti tanto alle autorità irlandesi incaricate della pianificazione territoriale quanto all'Agenzia per la protezione dell'ambiente, fossero pienamente rispettate le prescrizioni dettate dagli artt. 2-4 della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva»*

## Conflitto di interessi – L'articolo 9-bis

- Modificato dalla Direttiva 2014/52/UE per garantire l'obiettività della valutazione ed evitare i conflitti d'interesse, eventualmente attraverso una **separazione funzionale** tra committente e autorità procedente:

*«Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità o le autorità competenti assolvano ai compiti derivanti dalla presente direttiva in modo obiettivo e non si ritrovino in una situazione che dia origine a un conflitto di interessi.*

*Qualora l'autorità competente coincida con il committente, gli Stati membri provvedono almeno a **separare in maniera appropriata, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti** in relazione all'assolvimento dei compiti derivanti dalla presente direttiva».*

## Autorità competente e Autorità procedente nella VAS

Articolo 4 (Obblighi generali)  
«1. La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata **durante la fase preparatoria del piano o del programma** ed anteriormente alla sua adozione»

**Art. 5 (Rapporto ambientale)** «Nel caso in cui sia necessaria una valutazione ambientale ai sensi dell'art. 3, par. 1, deve essere redatto un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente (...)»

Autorità procedente: l'articolo non indica espressamente il soggetto responsabile dell'elaborazione del rapporto ambientale → si tratta di solito dell'autorità o del soggetto responsabile della redazione del piano o del programma (cfr. SEA Guidance)

**Articolo 6 (Consultazioni)** «3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi»

“ l’art. 6, n. 3, della direttiva 2001/42 **non impone che sia creata o designata un’altra autorità consultiva ai sensi di tale disposizione**, purché, in seno all’autorità normalmente incaricata di procedere alla consultazione in materia ambientale e designata a tal fine, sia organizzata una **separazione funzionale** in modo tale che un’entità amministrativa, interna a tale autorità, disponga di **un’autonomia reale**, la quale implichi, segnatamente, che essa abbia a disposizione **mezzi amministrativi e risorse umane propri**, ”  
sia in tal modo in grado di svolgere i compiti attribuiti alle autorità consultive ai sensi di tale art. 6, n. 3, e, in particolare, di **fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma** previsto dall’autorità dalla quale essa promana

CGUE, Sez. IV, 20/10/2011, C-474/10,  
Seaport (NI) and Others, par. 41-42

“ le disposizioni della direttiva 2001/42 sarebbero prive di effetto utile qualora, **nell'ipotesi in cui l'autorità designata in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3 fosse del pari chiamata ad elaborare o ad adottare essa stessa un piano o un programma, e non esistesse, nella struttura amministrativa dello Stato membro medesimo, alcun altro organo** legittimato ad esercitare tale funzione consultiva.

Illegittimità delle disposizioni nazionali che non consentono di assicurare **l'indipendenza funzionale dell'autorità ambientale**, non garantendo che la competenza consultiva in materia ambientale sia esercitata, in seno a tale autorità, da un ufficio munito di **un'autonomia effettiva**. ”

CGUE, Sez. I, 28/07/2016, C-379/15,  
Association France Nature Environnement,  
par. 26

## Differenza strutturale della VAS

L'ipotesi di coincidenza tra AP e AC non è disciplinata in una specifica norma (come l'art. 9-bis della dir.VIA) ma deriva dalla struttura stessa del procedimento di VAS:

- La VAS «**non costituisce un momento di controllo sull'attività di pianificazione ma configura un rapporto di "collaborazione" tra le due autorità** in vista del comune obiettivo di elaborare un piano o programma attento ai valori della compatibilità ambientale, pur in un contesto dialettico» (Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2021, n. 6152)

La procedura è avviata dalla stessa autorità che adotta il P/P e che deve elaborare il rapporto ambientale «insieme» all'autorità competente e in base agli esiti delle consultazioni pubbliche.

- «Per nulla illegittima, e anzi quasi fisiologica, è l'evenienza che l'autorità competente alla V.A.S. sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente» (Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133)

## 5. Il parere e la decisione di autorizzazione

- Il parere motivato e l'adozione del P/P nella VAS  
C-474/10, Seaport (NI) and Others
- Autorizzazione e conclusione motivata nella VIA.  
C-290/03, Barker  
C-486/04, Commissione/Italia  
C-463/20, Namur-Est Environment ASBL



## Il PARERE motivato e l'adozione del P/P nella VAS

### La VAS si conclude con un PARERE

→ più che un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, è un **passaggio endoprocedimentale**, che si conclude con l'espressione di un parere relativo agli impatti ambientali della pianificazione medesima

#### Articolo 8, Iter decisionale

*«In fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa **si prendono in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, i pareri espressi ai sensi dell'articolo 6** nonché i risultati di ogni consultazione transfrontaliera avviata ai sensi dell'articolo 7».*

*(e «i provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa VAS, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge» art. 11, c.5 d.lgs. 152/2006)*

“ Perché tale parere possa essere **debitamente preso in considerazione** dall'autorità che intende adottare un siffatto piano o programma, l'articolo 6 n. 2 precisa, da un lato, che tale parere debba essere presentato **prima dell'adozione** di tale piano o di tale programma e, dall'altro, che **le autorità consultive** e il pubblico, che ne sono o probabilmente ne verranno toccati, **devono disporre di termini congrui** per valutare il piano o il programma proposto nonché il rapporto ambientale relativo a tale piano o programma e **per poter esprimere il loro parere**. ”

CGUE, Sez. IV, 20/10/2011, C-474/10,  
Seaport (NI) and Others, par. 41-42

# Autorizzazione e conclusione motivata nella VIA

Definizioni (articolo 1, par. 2)

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

c) **«autorizzazione»: decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso;**

g) «valutazione dell'impatto ambientale» un processo comprendente:

(...) iv) la **conclusione motivata dell'autorità competente** in merito agli effetti significativi del progetto sull'ambiente, che tiene conto dei risultati dell'esame di cui al punto iii) e, se del caso, del proprio esame supplementare;

nonché v) **l'integrazione della conclusione motivata dell'autorità competente in tutte le decisioni** di cui all'articolo 8 bis»

## ► Articolo 8 bis

«1. La decisione di concedere l'autorizzazione comprende almeno le seguenti informazioni:

- a) **la conclusione motivata** di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g), punto iv);
- b) **le eventuali condizioni ambientali** di cui è corredata la decisione, una descrizione delle caratteristiche del progetto e/o delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e se possibile compensare gli effetti negativi significativi sull'ambiente, nonché, ove opportuno, una descrizione delle misure di monitoraggio.

**2. La decisione di non concedere l'autorizzazione definisce le ragioni principali di tale rifiuto.**

(...) 5. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità competente adotti le decisioni di cui ai paragrafi da 1 a 3 **entro un periodo di tempo ragionevole**.

6. Al momento di adottare una decisione in merito alla concessione dell'autorizzazione, l'autorità competente si accerta che la conclusione motivata di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g, punto iv), o qualsiasi decisione di cui al paragrafo 3 del presente articolo, sia ancora **attuale**. A tale fine gli Stati membri possono fissare un **termine per la validità della conclusione motivata** di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g), punto iv), o di qualsiasi delle decisioni di cui al paragrafo 3 del presente articolo»

# Nozione di «autorizzazione»

Il termine «autorizzazione» comprende un'ampia gamma di atti (ossia decisioni, permessi e altri strumenti di autorizzazione) a seconda delle procedure nazionali applicabili negli Stati membri.

Non è definito dalla sua denominazione o dalla procedura di concessione conformemente al rispettivo diritto nazionale di un determinato Stato membro, bensì dal suo **effetto giuridico**:

- «gli Stati membri devono attuare la direttiva [VIA] tenendo conto del suo **obiettivo essenziale che consiste nel garantire che**, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, **sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto**» (causa C-486/04, Commissione/Italia, punto 36; causa C-215/06, Commissione/Irlanda, punto 49; causa C-329/17, Prenninger e altri, punto 35).
- La qualificazione di una decisione come «autorizzazione» ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 deve essere effettuata **applicando il diritto nazionale** in conformità del diritto comunitario» (Barker, C-290/03, par. 40-41 e giurisprudenza ivi richiamata)

## Casi di autorizzazioni in più fasi

- «quando un progetto è oggetto di un **processo decisionale in più fasi**, caratterizzato dall'adozione successiva di una **decisione principale** e poi di una **decisione di attuazione** della medesima, l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale di tale progetto imposto dalla direttiva 2011/92 deve in linea di principio, intervenire **prima dell'adozione della decisione principale, a meno che non sia possibile identificare e valutare tutti questi effetti in quella fase**, nel qual caso una valutazione globale di tali effetti deve intervenire **prima dell'adozione della decisione di attuazione**»

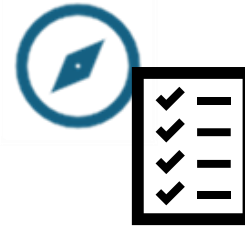
(sentenza del 24 febbraio 2022, Namur-Est Environment ASBL, C-463/20, p. 54 e 77 e, ivi richiamate, sentenza del 7 gennaio 2004, Wells, C-201/02, p. 52 e 53; del 28 febbraio 2008, Abraham e a., C-2/07, p. 26, e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, p. 85 e 86)

## In sintesi

- Le decisioni vanno sempre **motivate** dall'autorità competente, sia nel caso di concessione dell'autorizzazione, per la quale sono indicate le informazioni minime da fornire, sia nel caso contrario, definendo le ragioni principali del rifiuto
- la conclusione motivata tiene conto delle informazioni presentate nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale, così come di tutte le **informazioni pertinenti ricevute** nel quadro delle consultazioni
- l'autorità o le autorità competenti **informano prontamente della decisione** il pubblico e le autorità che possono essere interessate al progetto
- necessari **meccanismi per garantire l'attuazione di misure di mitigazione e compensazione** e definire **procedure adeguate in materia di monitoraggio ambientale**



## 6. Il monitoraggio nella VIA e nella VAS



# Il monitoraggio nella VIA

## ► Articolo 8-bis

4. Conformemente al disposto del paragrafo 1, lettera b, gli Stati membri provvedono a che il committente **si attenga** alle caratteristiche del progetto e/o **alle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e se possibile compensare gli effetti negativi significativi** del progetto e stabiliscono le procedure relative al **monitoraggio** degli effetti negativi significativi sull'ambiente.

Il tipo di parametri da monitorare e la durata del monitoraggio sono **proporzionati a natura, ubicazione e dimensioni** del progetto e alla **significatività dei suoi effetti** sull'ambiente.

Al fine di **evitare una duplicazione del monitoraggio**, è possibile ricorrere, se del caso, a **meccanismi di controllo esistenti** derivanti da normative dell'Unione diverse dalla presente direttiva e da normative nazionali.

Il rapporto di valutazione dell'impatto ambientale deve contenere

- ✓ la descrizione delle **disposizioni di monitoraggio** (ad esempio la preparazione di un'*analisi ex post del progetto*) in cui si spieghi in che misura gli effetti negativi significativi sull'ambiente sono evitati, prevenuti, ridotti
- ✓ con riferimento **sia alle fasi di costruzione che di funzionamento**

Le misure di monitoraggio:

- **sono obbligatorie per i progetti per i quali la VIA ha identificato effetti ambientali significativi.**
- possono essere prese in considerazione durante la fase di **scoping**, in quanto il committente deve assicurarsi che l'ambito del Rapporto di VIA sia sufficientemente ampio da consentire l'attuazione di tali misure.
- possono essere sviluppate direttamente per il progetto in questione oppure **possono derivare da altri requisiti**, come la legislazione comunitaria o nazionale che regola il funzionamento del progetto, i requisiti di finanziamento o altre fonti (ad es. piano di monitoraggio AIA, sistemi monitoraggio qualità aria) → evitare **uplicazioni o incoerenze**

# Il monitoraggio nella VAS

## Articolo 10

Gli Stati membri controllano gli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi al fine, tra l'altro, di **individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti** e essere in grado di **adottare le misure correttive** che ritengono opportune.

2. Al fine di conformarsi al disposto del paragrafo 1, possono essere impiegati, se del caso, i meccanismi di controllo esistenti onde evitare una duplicazione del monitoraggio.

SEA Guidance, EU Commission 2017:

- ▶ durante l'elaborazione del rapporto il contenuto del piano o del programma non è stato ancora deciso definitivamente. Allo stesso modo, in alcune circostanze, **i meccanismi di controllo possono richiedere adattamenti** nel corso dell'attuazione del piano o del programma. Nessun elemento della direttiva sembra precludere tali adattamenti nei casi in cui ciò sia appropriato
- ▶ Può essere integrato nel ciclo di pianificazione: a seconda di quali effetti vengono monitorati e della frequenza, il monitoraggio può coincidere con la revisione regolare di un piano o di un programma.

- Uno degli scopi del monitoraggio indicato all'articolo 10 è individuare gli effetti negativi imprevisti.
- L'espressione "**effetti negativi imprevisti**" rimanda piuttosto a carenze delle dichiarazioni contenute nel rapporto ambientale (ad es. riguardo alla prevista intensità di un effetto sull'ambiente) o a effetti imprevisti derivanti da **cambiamenti della situazione** che hanno fatto sì che determinate ipotesi della valutazione ambientale venissero completamente o in parte inficiate.
- Uno degli scopi del monitoraggio è consentire all'autorità di pianificazione di intraprendere **azioni correttive** adeguate nel caso in cui il monitoraggio dovesse rivelare effetti ambientali negativi non considerati nella valutazione ambientale.

# Conclusioni

Cons. Stato, Sez. IV,  
12 novembre 2020, n. 7917.

Cons. Stato, Sez. II,  
7 settembre 2020, n. 5380.

In considerazione del peculiare oggetto sostanziale, **lo statuto procedimentale della valutazione ambientale è speciale:**

Lo **scrutinio discrezionale** circa il *quomodo* e, prima ancora, circa lo stesso *an* dell'incisione dell'assetto ambientale recata dal progetto viene svolto **con forme di partecipazione pubblica, al fine di rendere quanto più possibile democratica, partecipata e condivisa** una scelta che si ripercuote sulla vita quotidiana di tutti gli attori presenti sul territorio.

L'atto non veicola un mero accertamento tecnico, ma esprime, in forme procedimentali speciali, una **potestà amministrativa sostanziale *stricto sensu* intesa.**

Potestà in quanto **potere-dovere → da intendersi come dovere dell'esercizio:**

- in quanto tale è indisponibile e comporta il dovere della *finalizzazione teleologica di tale esercizio*, per conseguire gli scopi indicati dalla legge
- legittimità di un giudizio positivo subordinato al rispetto di *specifiche* prescrizioni (la loro eccessiva genericità, invece, corrisponderebbe a una pretermissione del giudizio)

# Il potere-dovere di valutare

- ▶ « Al fine di soddisfare l'obbligo impostole da detto art. 3, l'autorità ambientale competente non può limitarsi ad individuare e a descrivere gli effetti diretti e indiretti di un progetto su taluni fattori, ma deve anche valutarli adeguatamente, in funzione di ogni singolo caso.
- ▶ **Questo obbligo di valutazione si distingue dagli obblighi enunciati agli artt. 4-7, 10 e 11 della direttiva 85/337**, i quali, sostanzialmente, sono obblighi di raccolta e di scambio d'informazioni, di consultazione, di pubblicità e di garanzia dell'esistenza di un ricorso giurisdizionale. Trattasi di disposizioni di natura procedurale, riguardanti solamente l'attuazione dell'obbligo sostanziale previsto dall'art. 3 di tale direttiva»

CGUE, Sez. I, Sentenza 03/03/2011  
C-50/09, Commissione c. Irlanda

# Grazie dell'attenzione

*Irene De Chiaro*

