

# L'accesso alla giustizia ambientale nelle direttive VIA e VAS



Anna Grignani, Assegnista del Politecnico di Milano



1

# L'accesso alla giustizia ambientale nelle direttive VIA e VAS

- L'accesso alla giustizia ambientale nelle direttive VIA e VAS
- L'accesso alla giustizia nel codice dell'ambiente
- L'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico
- La sintesi non tecnica
- La giurisprudenza della CGUE



2

## L'accesso alla giustizia ambientale nel diritto europeo

- Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale
- Direttiva 2003/35/CE sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale
- Regolamento 1367/2006/CE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia nei confronti delle istituzioni e degli organi comunitari



3

## L'accesso alla giustizia ambientale nella direttiva VIA

- Pubblico interessato: pubblico che può subire effetti indesiderati dalle procedure decisionali in materia ambientale
  - Vi rientrano le ONG che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale (articolo 13, L. n. 349/1986)



4

## L'accesso alla giustizia ambientale nella direttiva VIA

- Informazione deve avvenire in una “fase precoce” e riguardare:
  - a) domanda di autorizzazione
  - b) il fatto che il progetto sia sottoposto a VIA
  - c) autorità competenti e responsabili della decisione, i tempi e luoghi ove è possibile ottenere le informazioni
  - d) indicazione dei termini per la trasmissione delle osservazioni
  - e) modalità precise per la partecipazione del pubblico



5

## L'accesso alla giustizia ambientale nella direttiva VIA



- Stati devono garantire che il pubblico interessato abbia accesso:
  - a) a qualsiasi informazione raccolta
  - b) ai principali rapporti redatti dalle autorità
- Al pubblico devono essere garantite effettive e tempestive opportunità di partecipazione alle procedure decisionali



6

## L'accesso alla giustizia ambientale nella direttiva VIA

- L'autorità competente deve informare immediatamente il pubblico rispetto alla decisione adottata
- Gli Stati membri devono mettere a disposizione del pubblico informazioni pratiche sull'accesso alle procedure di ricorso amministrativo e giurisdizionale



7

## L'accesso alla giustizia ambientale nella direttiva VAS

- Il piano/programma e il rapporto ambientale devono essere messi a disposizione delle autorità e del pubblico
- Il pubblico deve disporre di termini congrui per poter esprimere un parere
- Gli Stati membri individuano i "settori del pubblico" interessati dall'iter decisionale



8

## L'accesso alla giustizia ambientale nella direttiva VAS

Indirizzi operativi per il  
monitoraggio ambientale  
di piani e programmi  
(art.18 del D.Lgs. 152/2006)



- In seguito all'adozione di un piano/programma il pubblico deve essere informato e poter accedere a:
  - a) il piano/programma adottato
  - b) una dichiarazione che illustri come le considerazioni pervenute siano state integrate nel piano
  - c) le misure adottate per il monitoraggio



9

## L'accesso alla giustizia ambientale nel codice dell'ambiente



10

## L'accesso alla giustizia ambientale nel codice dell'ambiente

- Partecipazione nel procedimento di VAS
  - a) Art 14: consultazione
  - b) Art 15: esiti della consultazione
  - c) Art. 17: informazione sulla decisione
- Partecipazione nel procedimento di VIA
  - a) Art 24: consultazione del pubblico e acquisizione di pareri
  - b) ART 24 bis: inchiesta pubblica



11

## L'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico



12

## L'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico

- L'autorità competente **può** disporre l'avvio dell'inchiesta pubblica
- Il Consiglio regionale, un numero di Consigli comunali rappresentativi di 50.000 residenti oppure un numero di associazioni riconosciute con almeno 50.000 iscritti possono presentare richiesta di svolgimento dell'inchiesta pubblica solo:
  1. Progetti di cui all'Allegato II;
  2. Non è stato esperito il dibattito pubblico



13

## L'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico

- Preferibile ritenere che tra i due istituti vi sia un rapporto di complementarietà
- La ratio dei due modelli partecipativi è la stessa:
  1. bilanciamento degli interessi legati ad un progetto che incide sull'ambiente
  2. riduzione e contenimento delle possibili conflittualità sociali



14

## L'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico

- Dibattito pubblico: confronto ex ante sulle opportunità e sulle alternative progettuali
- Inchiesta pubblica: giudizio finale sulla compatibilità ambientale, la VIA è in fase conclusiva



15

## L'evoluzione normativa del dibattito pubblico in Italia



L'Autostrada Genova-Voltri "Gronda di ponente" è stata realizzata diversamente rispetto al progetto originale alla luce delle osservazioni presentate dai cittadini



16

## L'inchiesta pubblica

- L'autorità non può essere gravata dall'onere di discutere dialetticamente tutte le osservazioni pervenute

Cons. Stato, n. 21/2023; n. 7131/2023

- Chi contesta il progetto ha l'onere di dimostrare l'illogicità di taluni elementi dello stesso nonché di quali siano le conseguenze dell'insufficienza dei chiarimenti forniti dall'amministrazione

Cons. Stato, n. 8786/2009;



17

## L'inchiesta pubblica

- Prevista solo per la VIA
- Non esiste una disciplina nazionale che regoli l'iter procedimentale dell'inchiesta pubblica
- Vuoto normativo parzialmente colmato da alcune leggi regionali:
  - Toscana: L. r., n. 10/2010, riformata con L. r., n. 21/2018
  - Abruzzo: L. r., n. 11/1999



18

## Il dibattito pubblico



19

## L'evoluzione normativa del dibattito pubblico in Italia

- Istituto introdotto dapprima da leggi regionali:
  - L. r. Toscana 69/2007,
  - L. r. Emilia Romagna 3/2010
  - L. r. Umbria 14/2010
- Legge delega 1/2016: obbligo per il legislatore di introdurre il dibattito pubblico nel codice dei contratti pubblici



20

## L'evoluzione normativa del dibattito pubblico in Italia

- Art. 22 del d.lgs. 50/2016, d.P.C.M. n. 76/2018 (decreto attuativo)
- D. L. 76/2020: esigenze di semplificazione e celerità
- D. L. 77/2021: recupero del dibattito pubblico  
Per le opere finanziate dal PNRR tempi ridotti: durata massima 45 giorni
- Attualmente disciplinato dall'art. 40 del d.lgs. 36/2023



21

## L'evoluzione normativa del dibattito pubblico in Italia

- Modello del débat public francese
- Obbligatorio solo per grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale
- Coordinatore del dibattito pubblico: individuazione dei temi oggetto di dibattito, predisposizione del calendario degli incontri e delle modalità di partecipazione
- Coordinatore deve essere terzo/estraneo ma comunque appartenente alla sfera pubblicistica



22

## L'evoluzione normativa del dibattito pubblico in Italia



- Consiglio di Stato, parere n. 855/2016: “strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere”
- Corte costituzionale, n. 235/2018: “prezioso strumento di democrazia partecipativa”; “fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione”



23

## Disciplina del dibattito pubblico nel Codice dei contratti pubblici

- Art. 40, d.lgs. n. 36/2023: regola generale è la facoltatività della procedura
- Possono partecipare: PA statali, Regioni, enti locali interessati dall'opera, portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati
- Responsabile redige una relazione che sintetizza le proposte/osservazioni
- Criticità principali: possibilità di discutere l'opzione zero; commissione nazionale del dibattito pubblico



24

## Un'amministrazione "riflessiva"

- L. r. Toscana, n. 46/2013: ruolo centrale attribuito all'Autorità regionale per la partecipazione
- L. r. Puglia, n. 28/2017
- Le due leggi hanno previsto disciplina ad hoc di integrazione con il procedimento di VIA



25

## Il caso TAV Torino-Lione

- “è rimasto invece per lo più sullo sfondo l’aspetto del confronto democratico tra stakeholder nelle diverse fasi del progetto e quello del rapporto tra infrastruttura e territorio”
- Rapporto fra comunicazione, territorio e sviluppo: “mentre è consolidata la prassi della comunicazione dell’opera intesa come azione informativo-promozionale [...] resta molto più nebulosa e di difficile configurazione la comunicazione del processo che mette in relazione l’opera con il territorio”



Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, Quaderno n. 9  
“Contributi all’approccio decisionale alle grandi opere”, gennaio 2015



26

## Rimedi in caso di violazione della disciplina del dibattito pubblico

- Ai fini della legittimazione ad agire non è necessario provare un'effettiva lesione dell'interesse ambientale come conseguenza della mancata partecipazione
- Analogamente enti/associazioni potrebbero impugnare la decisione finale perchè è stato omesso il dibattito/è stata loro negata la partecipazione
- Oggetto del sindacato giurisdizionale: in Italia non esiste una specifica prescrizione

Cons. Stato, n. 2056/2021



27

## La sintesi non tecnica

|                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| REGIONE PUGLIA<br>CITTA' METROPOLITANA DI BARI<br>COMUNI DI GRUMO APPULA E CASSANO DELLE MURGE                                                |                                                                                                                                                                                 |
| IMPIANTO EOLICO COMPOSTO DA 5 WTG DA 7.2 MW,<br>SISTEMA DI ACCUMULO ELETTROCHIMICO DELL'ENERGIA<br>ELETTRICA E OPERE DI CONNESSIONE ALLA RETE |                                                                                                                                                                                 |
| <b>R22</b>                                                                                                                                    | <b>SINTESI NON TECNICA</b>                                                                                                                                                      |
| Proponente                                                                                                                                    | <b>BST</b><br><small>BST srl<br/>CORSO MONFORTE 2<br/>20122 Milano (MI)<br/>P.IVA 13058640965<br/>bst.srl.pec@legalmail.it<br/>Legale Rappresentante: Ing. Danilo Lerda</small> |



28

## La sintesi non tecnica

- Caratteristiche principali: leggibilità e comprensibilità
- Criteri generali per assicurare la leggibilità: uso di un linguaggio comune, limitare utilizzo di sigle, rinunciare a termini tecnici e perifrasi non necessarie, usare note esplicative, elaborati grafici
- Requisiti per la comprensibilità: razionalizzare la struttura espositiva, usare titoli chiari, completezza delle informazioni, impianto logico lineare, assenza di giudizi impliciti, rimandi allo studio di impatto, immagini e grafici comprensibili



29

## La sintesi non tecnica

- La sintesi deve essere “concisa e sufficientemente coinvolgente”
- Buona passi: 10-30 pagine in relazione alla complessità del progetto
- Contenuto: descrizione del progetto e delle alternative; effetti ambientali significativi; misure di mitigazione e monitoraggio; metodi utilizzati per la valutazione ed eventuali difficoltà incontrate; iter autorizzativo e ruolo della VIA



30

## La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- Principio di effettività della partecipazione e della tutela: Stati membri compito di determinare le “modalità dettagliate” di informazione, ma non può considerarsi ex se sufficiente una qualsiasi comunicazione in materia
- I canali d'informazione utilizzati devono essere idonei a raggiungere i membri del pubblico interessato

Corte giust. UE, 7 novembre 2019, causa C-280/18



31

## La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- Combinato disposto dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 9, par. 2 e 4, della Convenzione di Aarhus: la garanzia di partecipazione deve ritenersi ostacolata anche in presenza di tutela giurisdizionale non coordinata con quella amministrativa.
- La qualità di “parte nel procedimento”, qualora fosse stata concessa all'associazione (...), le avrebbe consentito di partecipare più attivamente all'iter decisionale

Corte giust. UE, 8 novembre 2016, causa C-243/15



32

## La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- Autonomia del diritto a partecipare al procedimento rispetto alla tutela degli interessi che determinano la legittimazione ad agire avverso il provvedimento finale
- Il ricorso avverso la decisione finale può essere proposto a prescindere dal ruolo che il pubblico interessato ha potuto svolgere nella fase istruttoria

Corte giust. UE, 14 gennaio 2021, causa C-826/18



33

## La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- Stati, a fronte del potere discrezionale loro attribuito, possono fissare norme di diritto processuale da rispettare per poter proporre ricorso
- Tali norme non possono privare di qualsiasi diritto di ricorso determinate categorie del pubblico

Corte giust. UE, 20 dicembre 2017, C-664/15; 3 ottobre 2019, C-197/18



34

## La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- Ragionevolezza dei costi in caso di soccombenza:

- Condizione economica del ricorrente
- Valore medio ed oggettivo del peso che può essere attribuito alle spese di giustizia affinché esse non integrino un indebito ed elusivo strumento deflattivo



Corte giust. UE, 11 aprile 2013, causa C-260/11



35

## La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

- Per garantire un effettivo accesso alla giustizia in materia ambientale:

- spese del procedimento non possono superare le capacità finanziarie del ricorrente "medio";
- nel condannare il soccombente al pagamento delle spese processuali, deve essere rispettato il canone della ragionevolezza

Corte di giustizia UE, 13 febbraio 2014, causa C-530/11



36