



*Ufficio del massimario
della Giustizia amministrativa*



RASSEGNA MONOTEMATICA DI GIURISPRUDENZA

a cura di Marina Perrelli - 30 aprile 2023

Le valutazioni ambientali (VIA, VAS, VINCA, AUA, AIA)

Premessa. § 1. **Le valutazioni ambientali.** § 2. **Gli orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea.** § 3. **Gli orientamenti della Corte costituzionale.** § 4. **Principali questioni enucleate dalla analisi della casistica giurisprudenziale.** § 5. **La valutazione di impatto ambientale (VIA).** § 5.1. Definizione. § 5.2. Natura del potere esercitato: giudizio sintetico e globale. § 5.3. Partecipazione procedimentale. § 5.4. Valutazione unitaria e divieto di frazionamento. § 5.5. VIA e silenzio assenso. § 5.6. VIA con prescrizioni. § 5.7. VIA postuma. § 5.8. Delibera del Consiglio dei Ministri su procedimento VIA. § 5.9. Contenuto e limiti del sindacato giurisdizionale. § 5.10. Spese processuali. § 6. **Screening.** § 6.1. Definizione e ambito di applicazione. § 6.2. Natura preliminare e autonoma rispetto alla VIA. § 6.2.1. Facoltà del proponente di presentare istanza di VIA in luogo della verifica di assoggettabilità a VIA. § 6.2.2. Vigenza del d.m. 10 settembre 2010 anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017. § 6.3. Modi di realizzazione dello *screening* (analisi casistica o per soglie dimensionali). § 6.4. Impugnazione. § 7. **La Valutazione ambientale strategica (VAS).** § 7.1. Definizione e ambito (statale e locale). § 7.2. VAS e "opzione zero". § 7.3. Infrastrutture strategiche e VAS –concentrazione di VAS e VIA; § 7.4. Rapporto tra VAS e VIA). § 8. **L'Autorizzazione unica ambientale (AUA).** § 8.1. Procedura e ambito di applicazione. § 8.2. Legittimazione attiva e passiva. § 8.3. Controinteressati. § 8.4. Rapporto tra AUA e titoli edilizi. § 8.5. Valori limite di emissione: determinazione superiore alle soglie di miglior tecnologia. § 8.6. I criteri e le tecniche di liquidazione del risarcimento del danno per equivalente monetario. § 9. **L'Autorizzazione integrata ambientale (AIA).** § 9.1. Definizione e funzione. § 9.2. Effetto di variante urbanistica. § 9.3. Rapporti tra AIA e VIA. § 9.4. Rapporti tra AIA, AUA e VAS. § 9.5. Impugnazione. § 10. **La valutazione di incidenza ambientale (VINCA).** § 10.1. Definizione e ambito di applicazione. § 10.2. Rapporti tra le differenti autorizzazioni ambientali. § 11. Sintesi delle conclusioni.

Premessa

Il presente studio esamina, in modo sintetico, la giurisprudenza più recente delle giurisdizioni superiori relativa alle valutazioni ambientali (VIA, VAS, VINCA, AIA, AUA), disciplinate sia a livello di normazione europea che a livello nazionale.

Per evitare inutili appesantimenti del testo si è limitato il numero delle citazioni conformi, fermo restando che si tratta di indirizzi consolidati ove non diversamente indicato.

1. Le valutazioni ambientali.

Il d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), con il quale sono state recepite le direttive 2001/42/CE e 85/37/CEE, come modificate dalle direttive 97/11/CE e 2003/32/CE, dopo aver tracciato nel Titolo I della Parte II le linee generali e definitorie degli istituti della VIA (valutazione di impatto ambientale), della VAS (valutazione ambientale strategica) e dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale), ne descrive analiticamente il procedimento nelle disposizioni successive.

L'AUA (autorizzazione unica ambientale) è stata istituita dal d.P.R. n. 59 del 2013, "Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35", e sostituisce un nucleo base di sette autorizzazioni previste dal d.lgs. n. 152 del 2006, oltre ad ulteriori permessi previsti dalla normativa di ciascuna Regione.

L'AUA completa il sistema trasversale di prevenzione, costituito da VAS, VIA e AIA ed è diretta a favorire le piccole e medie imprese, ivi comprese le "microimprese" di cui al d.m. 18 aprile 2005.

La VINCA o VI (valutazione di incidenza ambientale) è un istituto previsto dal diritto dell'Unione europea che ha lo scopo di accertare preventivamente se determinati progetti possano avere incidenza significativa sui Siti di importanza comunitari (SIC), sulle Zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle Zone di protezione speciale (ZPS). Introdotta dall'articolo 6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE "Habitat" con lo scopo di salvaguardare l'integrità dei siti attraverso l'esame delle interferenze di piani e progetti non direttamente connessi alla conservazione degli *habitat* e delle specie per cui essi sono stati individuati, ma in grado di condizionarne l'equilibrio ambientale, è disciplinata a livello nazionale dall'art. 5 del d.P.R. n. 8 settembre 1997, n. 597, come sostituito dall'art.6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n.120.

Ai sensi dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. 152 del 2006 la suddetta valutazione è integrata nei procedimenti di VIA e VAS. Nei casi di procedure integrate VIA-VINCA, VAS -VINCA, l'esito della valutazione di incidenza è vincolante ai fini dell'espressione del parere motivato di VAS o del provvedimento di VIA che può essere favorevole solo se vi è certezza riguardo all'assenza di incidenza significativa negativa sui siti Natura 2000.

2. Gli orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La tutela ambientale ha formato oggetto di un progressivo riconoscimento nel diritto dell'Unione europea, essendo tale nozione quasi totalmente assente nei trattati originari.

È stata la Corte di giustizia, con le proprie decisioni, già nel 1985, a dichiarare l'ambiente uno degli “*scopi essenziali della Comunità*” (Corte di giustizia UE, 7 febbraio 1985, causa 240/83) e successivamente, nel 1988, una “*esigenza imperativa*” (Corte di giustizia UE, 20 settembre 1988, causa 302/86) che poteva limitare l'applicazione dell'art. 30 TCE (ora art. 34 TFUE) in tema di libera circolazione delle merci, a condizione che la norma restrittiva del commercio rispettasse i criteri di non discriminazione e di proporzionalità.

Con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, nel 1987, le competenze in materia di ambiente sono entrate a far parte nel Trattato, attraverso l'inserimento di un titolo specifico (VII), formato da tre articoli, e la definizione dei principali obiettivi dell'azione della comunità (salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, accorta e razionale utilizzazione delle risorse naturali).

Attualmente a livello euro-unitario, in applicazione dei principi enunciati dall'art. 191 TFUE, è noto che, nella materia ambientale, le autorizzazioni (e in generale le determinazioni di rilievo), devono rispettare il requisito della forma espressa e recare un contenuto esplicito.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia:

- a) il rilascio e la revoca delle autorizzazioni debbono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise (Corte giustizia UE, 28 febbraio 1991, causa 360/87);
- b) le valutazioni ambientali hanno di norma carattere preventivo (Corte giustizia UE, sez. I, 28 maggio 2020 n. 535);
- c) in caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto “il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, purché: le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle; la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti alle ripercussioni future di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione (Corte di giustizia UE, 28 febbraio 2018, causa C- 117/17; Corte di giustizia UE, 26 luglio 2017, cause riunite C-196 e C- 197; Corte di giustizia, 17 marzo 2011, causa C-275/09, cd. VIA postuma);
- d) il contenuto della nozione di ‘progetto’ deve essere inteso in senso estensivo (Corte di giustizia UE, 28 febbraio 2008, causa C - 2/07);
- e) con riferimento ad un rinnovo di un'autorizzazione allo sfruttamento di una cava che riguardando le modalità di sfruttamento delle risorse del suolo è ritenuta compatibile con la nozione di “progetto” si è affermato che «Alla luce di ciò, va rilevato che decisioni come quella di determinazione di nuove condizioni e quella di approvazione dei punti oggetto delle nuove condizioni per lo sfruttamento della cava [...] costituiscono, nell'insieme, una nuova autorizzazione [...]. Le decisioni adottate dalle autorità competenti, che abbiano l'effetto di consentire la ripresa di

- un'attività di estrazione, costituiscono, nell'insieme, un'autorizzazione [...] per cui le autorità competenti hanno l'obbligo di effettuare, qualora occorra, una valutazione dell'impatto ambientale di una tale attività» (Corte di giustizia, 7 gennaio 2004, causa C-201/02);
- f) è vietato agli Stati membri introdurre normative nazionali che abbiano l'effetto di sottrarre alla procedura di VIA categorie di opere incluse negli Allegati della citata Direttiva, ravvisando violazione del diritto unionale non solo in condotte omissive degli Stati membri - assenza totale o parziale di trasposizione delle direttive -, ma anche in condotte attive consistenti nell'introduzione di disposizioni legislative - anche *sub specie* di ulteriori condizioni o prescrizioni non previste a livello europeo - che hanno l'effetto di contravvenire a specifiche norme comunitarie (Corte di giustizia UE, 12 marzo 2013, causa C – 244/12; Corte di giustizia, 7 gennaio 2004, causa 201/02; Corte di giustizia, 16 settembre 1999, causa 435/97);
- g) non è possibile eccepire prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi stabiliti dalla normativa euro unitaria, né alcuna incidenza può essere riconosciuta alla ripartizione costituzionale di poteri tra autorità nazionali centralizzate ed autorità decentralizzate sulla valutazione dell'inadempimento, essendo compito degli Stati membri vigilare sulla effettiva attuazione dei loro obblighi da parte delle autorità centralizzate e decentralizzate (Corte di giustizia UE, 10 giugno 2004, causa C- 87/02; Corte di giustizia, 7 dicembre 2000, causa C-374/98);
- h) con riguardo ai rapporti tra giudice nazionale e giudice comunitario sulla verifica dell'avvenuto adempimento, da parte dello Stato membro, degli obblighi discendenti dalla direttiva VIA, la Corte di giustizia ha affermato che la proposizione di un ricorso dinanzi al giudice nazionale contro un provvedimento oggetto anche di un ricorso per inadempimento e l'eventuale positiva verifica sulla legittimità della valutazione d'impatto ambientale del progetto contestato non possano avere effetto preclusivo della ricevibilità del ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione europea. Se è vero che spetta al giudice nazionale verificare se le autorità competenti, sulla base dell'esame in concreto compiuto, abbiano correttamente valutato l'importanza dell'impatto ambientale dello specifico progetto, ciò non toglie che la Corte possa pronunciarsi sugli obblighi degli Stati membri derivanti dall'art. 4 n. 2 in riferimento all'art. 2 n. 1 della direttiva (Corte di giustizia, 16 settembre 1999, causa 435/97);
- i) con riferimento alla VINCA la Corte di giustizia ha affermato che “l'art. 6 della direttiva n. 92/42/CEE (c.d. direttiva Habitat), sebbene consenta allo Stato membro (in questo caso l'Italia) di intervenire anche in una zona speciale di conservazione (ZSC) per motivi imperativi di interesse pubblico, nonostante l'assenza di mitigazione ambientale e pareri negativi delle Autorità competenti, tuttavia deve propendere per la “soluzione alternativa che comporta minori inconvenienti per l'integrità della zona interessata”. La direttiva n. 92/43/CEE prevede che il soggetto proponente il piano o il progetto predisponga lo studio di incidenza ambientale, tuttavia non è consentito allo stesso soggetto proponente di scegliere autonomamente quali misure adottare per la realizzazione del piano o del progetto, qualora sia stato oggetto di conclusioni negative del procedimento di

valutazione di incidenza ambientale (VINCA.). Ne discende che il piano o il progetto modificato dovrà esser sottoposto a nuovo procedimento di VINCA (Corte di giustizia, sez. VI, 16 luglio 2020, causa C-411/19);

- j) con riferimento alle spese processuali è stato affermato che, per garantire una tutela giurisdizionale effettiva senza costi eccessivi nel settore ambientale (in applicazione della citata direttiva 2003/35), le spese del procedimento non devono superare le capacità finanziarie di un ricorrente «medio», né apparire oggettivamente irragionevoli; è tuttavia consentito ai giudici nazionali di condannare il soccombente a pagare le spese del giudizio, a condizione che l'importo delle stesse sia ragionevole e che esse non siano, nel loro complesso, onerose (Corte di giustizia UE, 13 febbraio 2014, causa C-530/11);
- k) le controversie in materia ambientale cui si applica la convenzione internazionale di Aarhus "sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", ratificata dall'Italia con la legge n. 108/2001, il cui articolo 9, comma 4, stabilisce che il procedimento giurisdizionale avverso le decisioni assunte in materia ambientale non deve essere mai “eccessivamente oneroso” (Corte di giustizia UE, 11 aprile 2013, C-260/11).

3. Gli orientamenti della Corte costituzionale.

La giurisprudenza della Corte costituzionale:

- a) ha negato la possibilità di identificare una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, e, al contrario, investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (Corte cost. n. 150 del 2018; n. 407 del 2002);
- b) ha riconosciuto la potestà legislativa esclusiva dello Stato sulle determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale. In particolare la disciplina della VIA, afferente alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, quale materia legislativa esclusiva posta in capo allo Stato, contiene al suo interno disposizioni in grado di intaccare trasversalmente le competenze delle Regioni al fine di offrire su tutto il territorio nazionale una disciplina uniforme. (Corte cost. n. 198 del 2018; n. 77 del 2017; n. 249 del 2009; n. 407 del 2002);
- c) ha affermato che le Amministrazioni e le imprese devono sempre necessariamente e lealmente collaborare per ricercare la soluzione maggiormente consentanea alla salvaguardia dei valori ambientali, affinché si individui il massimo miglioramento ottenibile delle prestazioni ambientali dello stabilimento, vero e proprio "punto di equilibrio" affinché non emerga un "diritto tiranno" (Corte cost., n. 58 del 2018);
- d) ha ritenuto che la disciplina statale costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome che, pur attenendo a materie di loro competenza, presentano tuttavia profili di interferenza con dette esigenze di tutela dell’ambiente (Corte cost. n. 180 del 2015; n. 58 del 2015; n. 67 del 2014; n. 314 del 2009);
- e) ha affermato che la VIA costituisce un giudizio di compatibilità ambientale naturalmente preventivo e avente ad oggetto, necessariamente, un elaborato

- progettuale non ancora realizzato ed ancora pienamente modificabile in vista del conseguimento dei risultati prefissati dalla disciplina ambientale, ma con riferimento ad un impianto preesistente all'introduzione della direttiva, la VIA si impone allorché si debba procedere al ripristino dell'autorizzazione a seguito dell'avvenuta revoca a causa di irregolarità dell'impianto, anche in assenza del compimento di opere o lavori di sorta e dunque con riferimento "agli impianti esistenti" (Corte cost. n. 209 del 2011; n.120 del 2010);
- f) ha evidenziato che quando il giudizio di compatibilità ambientale è postumo, il giudizio di VIA deve fare in modo che "...l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE sia comunque raggiunto, senza tuttavia rimettere in discussione, nella loro interezza, le localizzazioni di tutte le opere e le attività ab antiquo esistenti. Ciò sarebbe contrario al ragionevole bilanciamento che deve esistere tra l'interesse alla tutela ambientale ed il mantenimento della localizzazione storica di impianti e attività, il cui azzeramento - con rilevanti conseguenze economiche e sociali - sarebbe l'effetto possibile di un'applicazione retroattiva degli standard di valutazione divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi al 3 luglio 1988, data di scadenza del termine di attuazione della suddetta direttiva, già definita "spatiacque" dalla sentenza n. 120 del 2010 di questa Corte" (Corte cost., n. 209 del 2011);
- g) ha dichiarato, con riferimento a concessioni termali e minerali, la «necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione sia di impatto ambientale..., sia di incidenza» (Corte cost., n. 1 del 2010);
- h) ha censurato leggi regionali che prevedevano il silenzio assenso "in procedimenti complessi caratterizzati da un elevato tasso di discrezionalità e dall'inclusione di specifiche valutazioni in materia ambientale", in quanto "a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 che ha sancito il principio del valore negativo del silenzio sulla domanda di verifica di assoggettabilità a VIA e ha abrogato il d.P.R. 12 aprile 1996, "è legittimamente predicabile" che, al momento della presentazione della domanda concernente il progetto oggetto del giudizio *a quo*, in ambito regionale il silenzio sulla domanda di verifica di assoggettabilità alla VIA non aveva più valore di assenso" (Corte cost., n. 258 del 2011; n. 26 del 1996; n. 194 del 1993; n. 437 del 1992);
- i) ha affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 – nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell'ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro novanta giorni – esprime un principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Esso è «funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea» (Corte cost., n. 46 del 2021) ed è volto a bilanciare l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (Corte cost., n. 121 del 2022). Le finalità cui mira la normativa statale, pertanto, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, sicché le regioni non possono sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni

non previste dalla normativa statale (Corte cost., n. 77 del 2022; n. 177 del 2021; n. 258 del 2020; n. 177 del 2018);

- j) ha stabilito che nella sede del procedimento unico delineato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 «può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione» (Corte cost., n. 221 del 2022; n. 69 del 2018);
- k) ha affermato, con orientamento consolidato, che «la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma 3, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate linee guida. In particolare, queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono vincolanti, in quanto «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria». Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le linee guida hanno «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (Corte cost., n. 177 del 2021).

4. Principali questioni enucleate dalla analisi della casistica giurisprudenziale.

Con riguardo alle decisioni del Consiglio di Stato si è scelto di procedere al loro esame enucleando in relazione a ciascuna delle valutazioni ambientali (VIA, VAS, AIA, AUA e VINCA) sia le questioni su cui si sono formati orientamenti consolidati, sia alcune fattispecie di particolare interesse per la mancanza di precedenti in termini o per l'applicazione di principi affermati dalla Corte di giustizia UE o dalla Corte costituzionale.

5. La Valutazione di impatto ambientale (VIA).

5.1. Definizione.

Quanto alla definizione della VIA vi è concordia nel ritenere che:

- a) si tratta di una procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad autorizzazione. Anche in considerazione della sua matrice europea (cfr. art. 3, direttiva n. 85/337/CEE e successive modifiche apportate dalla direttiva n. 97/11/CE), è un procedimento di valutazione *ex ante* degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, il cui obiettivo consiste nel proteggere la salute, migliorare la qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie, conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile (Cons. Stato, sez. II, n. 5379 del 2020);

- b) la VIA mira a stabilire, e conseguentemente a governare, in termini di soluzioni più idonee al perseguimento degli evidenziati obiettivi di salvaguardia, gli effetti sull'ambiente di determinate progettualità. Tali effetti, comunemente sussumibili nel concetto di “impatto ambientale”, si identificano nella alterazione “qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa” che viene a prodursi sull'ambiente, laddove quest'ultimo a sua volta è identificato in un ampio contenitore, costituito dal “sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti”, come si argomenta dall'art. 5, comma 1, lett. *b)* e *d)*, d.lgs. n. 152/2006 (Cons. Stato, sez. II, n. 5379 del 2020; sez. IV, n. 2043 del 2014; sez. IV, n. 4611 del 2013; sez. IV, n. 468 del 2013; sez. V, n. 5295 del 2012).

5.2. Natura del potere esercitato: giudizio sintetico e globale.

La costante giurisprudenza, alla stregua dei principi euro-unitari e nazionali, ha affermato:

- a) la VIA si sostanzia non già in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico-globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero. Essa non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati. (Cons. Stato, sez. VI, n. 4484 del 2018; sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. V, n. 4928 del 2014; sez. V, 361 del 2013; sez. V, 3254 del 2012; sez. IV, n. 4246 del 2010);
- b) attraverso la VIA la P.A. non è chiamata, in via notarile e passiva, a riscontrare la sussistenza di possibili impatti ambientali dell'opera, bensì è tenuta a ricercare attivamente, nella ponderazione comparativa di istanze potenzialmente confliggenti, un complessivo bilanciamento fra gli interessi perseguiti con la realizzazione dell'*opus*, da un lato, e le contrapposte esigenze di preservazione (*rectius*, di contenuta o, comunque, non eccessiva e sproporzionata incisione) del contesto ambientale *lato sensu* inteso (Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2021, n. 8329; Cass. civ., sez. un., ord. n. 37572 del 2021; Cons. Stato, II, n. 7408 del 2021, sez. V, n. 6448 del 2021; sez. V, n. 4000 del 2021; sez. IV, n. 1156 del 2021; sez. II, n. 847 del 2021; sez. IV, n. 7616 del 2020);
- c) l'ampia latitudine della discrezionalità (istituzionale, amministrativa e tecnica) esercitata dall'amministrazione in sede di VIA, in quanto istituto finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso in senso ampio, è giustificata alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti (Cons. Stato, sez. II, n. 3938 del 2014; Cons.

Stato, sez. IV, n. 36 del 2014; sez. IV, n. 4611 del 2013; sez. VI, n. 3561 del 2011; Corte giustizia UE, 25 luglio 2008, causa C-142/07; Corte cost., n. 367 del 2007).

5.3. Partecipazione procedimentale.

La giurisprudenza ritiene che:

- a) il procedimento è aperto alla partecipazione di “chiunque vi abbia interesse” (art. 24 d.lgs. n. 152/2006), eventualmente anche mediante una “inchiesta pubblica”: la partecipazione procedimentale è, cioè, estesa oltre gli ordinari confini previsti dagli artt. 7 e ss. l. n. 241/1990, non essendo necessario comprovare, da parte del soggetto che aspira alla partecipazione, che “dal provvedimento possa derivare un pregiudizio”;
- b) in considerazione del suo peculiare oggetto, lo statuto procedimentale della VIA è speciale: invero, lo scrutinio discrezionale circa il *quomodo* (e, prima ancora, circa lo stesso *an*, ovvero la cd. “opzione zero”) dell’incisione dell’assetto ambientale recata dal progetto viene svolto *coram populo*, al fine di rendere quanto più possibile democratica, partecipata e condivisa una scelta che, inevitabilmente, si ripercuote sulla vita quotidiana di tutti gli attori (economici, sociali, collettivi, istituzionali) presenti sul territorio;
- c) trattandosi di atto che non veicola un mero accertamento tecnico, ma esprime, in forme procedimentali speciali, una potestà amministrativa sostanziale *stricto sensu* intesa, il conseguente sindacato giurisdizionale incontra precisi limiti, arrestandosi alla soglia dell’illogicità, della contraddittorietà, dell’irragionevolezza, senza poter accedere alla diretta valutazione del merito delle scelte, *ex lege* riservata alle valutazioni della P.A. (Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5380);
- d) le posizioni soggettive delle persone e degli enti coinvolti nella procedura sono pacificamente qualificabili in termini di interesse legittimo ed è altrettanto assodato che le relative controversie non rientrano nel novero delle tassative ed eccezionali ipotesi di giurisdizione di merito sancite dall’art. 134 c.p.a. (Cons. St., ad. plen., n. 1 del 2002).

5.4. Valutazione unitaria e divieto di frazionamento.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che:

- a) la valutazione d’impatto ambientale di un progetto deve essere effettuata tenendo conto dell’effetto di cumulo del progetto proposto con altri relativi alla medesima area territoriale, anche se questi ultimi siano stati solo autorizzati e non siano ancora materialmente esistenti (Cons. Stato, sez. VI, n. 4484 del 2018);
- b) nel caso di realizzazione di diversi impianti sostanzialmente avvinti dal vincolo della complessità è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progettato ampliamento di opera già esistente, bensì alle dimensioni dell’opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l’opera finale nel suo complesso che, incidendo sull’ambiente, deve essere sottoposta a valutazione. I tre elementi sintomatici della unitarietà del progetto sono:
 - b1) gli impianti sono localizzati in aree vicine;
 - b2) sono riconducibili al medesimo “centro di interessi”;

- b3) condividono lo stesso punto di connessione (Cons. Stato, sez. IV, n. 282 del 2023 [fattispecie relativa a istanze presentate dai ricorrenti per i 55 impianti eolici, collocati tra il territorio dei due comuni interessati, integrano l'artato frazionamento di progetti unitari di impianti eolici]; Cons. Stato, sez. IV, n. 5465 del 2022; sez. IV, n. 499 del 2018; sez. IV, n. 36 del 2014);
- c) in tema di sottoposizione degli impianti eolici a valutazione di impatto ambientale la necessità di tale valutazione non può ritenersi esclusa dalla conformità del progetto alla disciplina di cui al punto 2 – b dell'allegato IV del d.lgs. n. 165 del 2006 che impone la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni degli impianti per la produzione di energia con potenza complessiva superiore a 1 MW (Cons. Stato, sez. IV, n. 282 del 2023 [fattispecie avente ad oggetto la costruzione e gestione di un parco eolico in ampliamento di altro preesistente]);
- d) per accertare se occorra, o meno, la valutazione d'impatto ambientale è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progettato ma, ove si tratti di ampliamento di un'opera già esistente, alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 7427 del 2020; Cons. Stato, sez. IV, n. 36 del 2014; Cons. Stato, sez. IV, n. 5760 del 2006; Cons. Stato, sez. VI, n. 4163 del 2004).

5.5. VIA e silenzio assenso.

Con riguardo alla ammissibilità dell'istituto del silenzio assenso in relazione al procedimento di VIA si è affermato:

- a) la non applicabilità del silenzio assenso alla procedura di VIA in ragione dell'avvenuto svolgimento dello *screening* e, dunque, di una già avvenuta valutazione del progetto in linea tecnica, nonché dell'evidenziazione delle criticità ambientali esistenti. Va osservato che il contrasto tra la previsione normativa del silenzio assenso ed i principi comunitari, che impongono l'esplicitazione delle ragioni della compatibilità ambientale del progetto, costituisce acquisizione ormai costante della giurisprudenza nazionale, non mancandosi di rimarcare che anche la normativa generale nazionale sul procedimento amministrativo (contenente normativa di principio sul punto) afferma che le disposizioni sul silenzio assenso non si applicano agli atti ed ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale (Cons. Stato, sez. II, n. 4698 del 2020; sez. IV, n. 4712 del 2015);
- b) il contrasto dell'istituto del silenzio assenso in materia di VIA con i principi comunitari che impongono l'esplicitazione delle ragioni di compatibilità ambientale, con l'adozione di eventuali prescrizioni correttive, sulla base di un'analisi sintetico-comparativa per definizione incompatibile con un modulo tacito di formazione della volontà amministrativa (Cons. Stato, sez. V, n. 4058 del 2008);
- c) l'esigenza di valutare gli effetti ambientali del progetto sotto diversi aspetti ritenuti critici, quindi suscettibili di comportare un *vulnus* all'equilibrio protetto dalla normativa europea, in relazione alla quale il tacito assenso si pone in contrasto (Cons. Stato, sez. VI, n. 3913 del 2005).

5.6. VIA con prescrizioni.

La giurisprudenza reputa che:

- a) sia legittima una VIA che dichiara la compatibilità ambientale di un progetto subordinatamente al rispetto di specifiche prescrizioni e condizioni, da verificare all'atto del successivo rilascio dei titoli autorizzatori necessari per la concreta entrata in funzione dell'*opus*. I limiti alla legittimità di tale *modus procedendi* attengono al grado di dettaglio e di specificità delle prescrizioni, nonché al numero ed alla complessiva incidenza delle stesse sui caratteri dell'opera: invero, la formulazione di prescrizioni eccessivamente generiche, ovvero relative a pressoché tutti i profili di possibile criticità ambientale dell'*opus*, potrebbe risolversi in una sostanziale pretermissione del giudizio. Una simile evenienza, che deve essere valutata ed accertata nel caso concreto, ha carattere patologico e lumeggia l'illegittimità dell'azione amministrativa, che, in casi siffatti, rinviene non dalla presenza di prescrizioni in sé e per sé considerate, ma dal fatto che il carattere abnorme (qualitativamente, tipologicamente o numericamente) di tali prescrizioni disvela, a monte, l'assenza di un'effettiva, concreta ed attuale valutazione di impatto ambientale, ossia il sostanziale rifiuto dell'esercizio del potere, pur nella formale spendita dello stesso (Cons. Stato, sez. V, n. 6648 del 2021);
- b) lo studio di impatto ambientale è configurato dall'art. 22 del d.lgs. n. 152 del 2006 (nonché dall'Allegato VII al medesimo codice) come uno strumento rappresentativo e informativo tendenzialmente completo e autosufficiente in tutte le sue parti oltre che di agevole consultazione, stante la connotazione diffusa degli interessi facenti capo alle comunità territoriali esposte agli effetti dell'intervento richiedente la VIA, nonché considerato quanto espressamente previsto dal comma 5 del medesimo art. 22 ove si legge che <<(…) *La documentazione dovrà essere predisposta al fine di consentirne un'agevole comprensione da parte del pubblico ed un'agevole riproduzione*>> (Cons. Stato, sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3011). La tutela dell'ambiente, preordinata alla salvaguardia dell'*habitat* nel quale l'uomo vive, è imposta da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.) ed assurge a <<*valore primario ed assoluto*>> quale espressione della personalità individuale e sociale (Cons. Stato, sez. VI, n. 2938 del 2014; sez. IV, n. 2222 del 2014; sez. VI, n.1109 del 2008);
- c) in materia ambientale l'ampia ammissibilità di clausole prescrittive trova fondamento nell'ampia discrezionalità dei provvedimenti in tema di VIA (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. IV, n. 1392 del 2017; sez. V, n. 263 del 2015);
- d) un progetto che ricomprende vasta parte del territorio comunale non può che comportare la sua sottoposizione ad una serie ampia di prescrizioni a tutela di tutti quei beni che possono essere incisi dalla sua realizzazione. Da tale circostanza non può dedursi l'inidoneità del progetto stesso che non può dipendere dal numero delle prescrizioni (Cons. Stato, sez. IV, n. 2063 del 2022 [fattispecie relativa al Piano di Sviluppo dell'aeroporto di Elmas]; sez. IV, n. 6862 del 2020; sez. VI n. 1 del 2004).

5.7. VIA postuma.

Con riguardo alla cosiddetta VIA postuma è stato affermato, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia (*retro* § 2), che:

- a) la VIA *ex post* si applica non solo agli impianti esistenti ma anche a quelli già autorizzati e in corso di realizzazione (Cons. Stato, sez. V, n. 1004 del 2020 [fattispecie relativa ad un impianto di produzione di energia elettrica alimentato con biomasse solide e combustibile solido secondario che aveva ottenuto le autorizzazioni necessarie alla realizzazione e all'esercizio dell'impianto, con espressa esenzione dall'obbligo di verifica e VIA, in applicazione della disciplina statale e regionale allora vigente, e nel corso dei cui lavori di realizzazione era sopravvenuta la sentenza della Corte di giustizia UE, 23 novembre 2006, causa C- 486/04 con la quale era stato rilevato il contrasto tra la normativa italiana sulla VIA e la direttiva comunitaria 85/337/CEE, nella parte in cui la prima escludeva dalla VIA gli impianti con capacità superiore a 100 tonnellate al giorno]);
- b) nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che la pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio. Ne consegue che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo *jus superveniens* reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici. Il suddetto principio si completa con il presupposto di diritto secondo cui, fintantoché l'amministrazione non ha approvato il provvedimento definitivo, il privato richiedente non è titolare di una situazione sostanziale consolidata meritevole di tutela sotto il profilo del legittimo affidamento, ma di una mera aspettativa (Cons. Stato, sez. IV, n. 9045 del 2022 che richiama Cons. Stato, sez. IV, n. 7052 del 2020 [fattispecie relativa ad impianto per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di potenza elettrica pari a 990 KWe e termica pari a 2,46 MWt mediante digestione anaerobica di biomasse provenienti da filiera corta da non sottoporre a VIA in forza della sopravvenienza del d.m. n. 52 del 30 marzo 2015]; sez. III, n. 2768 del 2019; sez. V, n. 2171 del 2018).

5.8. Delibera del Consiglio dei Ministri su procedimento VIA.

Il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della deliberazione del Consiglio dei Ministri sulla sussistenza delle condizioni per la prosecuzione del procedimento di valutazione di impatto ambientale concernente la costruzione di un impianto di compostaggio, ha affermato che:

- a) la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata ai sensi dell'art. 14-*quater*, l. 7 agosto 1990, n. 241, è atto di alta amministrazione sul quale il sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo "ha natura estrinseca e formale e si

- esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche dell'inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o difetto di motivazione, e non si estende all'esame diretto e all'autonoma valutazione del materiale tendente a dimostrare la sussistenza dei relativi presupposti"; non può sconfinare, quindi, nell'esame del merito della scelta adottata, riservata all'autonoma valutazione discrezionale dell'Amministrazione;
- b) pur non trattandosi di atto politico, bensì di atto di alta amministrazione, è del tutto evidente come una deliberazione assunta dal Consiglio dei Ministri su una questione essenzialmente amministrativa, eleva l'esame di tale questione ad un livello di comparazione anche politico-istituzionale degli interessi pubblici coinvolti, tenendo conto del parere di una pluralità di enti ed organi, anche di rilievo costituzionale. L'esercizio del potere discrezionale, dunque, avviene al livello della sua più ampia esplicazione, di modo che, onde non trascendere nel "merito amministrativo" – che costituisce il limite oggettivo del sindacato giurisdizionale di legittimità – quest'ultimo deve attentamente limitarsi a quell'esame "*estrinseco e formale*" (Cons. Stato, sez. IV, n. 6473 del 2021 [fattispecie relativa alla realizzazione di un impianto di compostaggio su terreno progetto "ricompreso in un'area esplicitamente sottoposta al vincolo previsto dall'art. 28 del PTP n. 14 della Regione Lazio, denominata "complesso archeologico di Minturno", dal quale il sito dell'intervento dista circa 200 metri", laddove il citato art. 28 "pone il divieto di erigere nuove costruzioni, aprire strade ed operare trasformazioni alla morfologia dei luoghi per un raggio di 500 metri]).

5.9. Contenuto e limiti del sindacato giurisdizionale.

Quanto al tipo di sindacato esercitabile da parte del giudice amministrativo, la giurisprudenza ha ritenuto:

- a) a prescindere da specifiche aggettivazioni (debole o forte), che la relativa valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, debba evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili *ictu oculi*, a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità. Invero, il giudizio di compatibilità ambientale quand'anche reso sulla base di criteri oggettivi di misurazione, pienamente esposti al sindacato del giudice amministrativo, è attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate dall'Amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. IV, n. 1392 del 2017);
- b) non è ammissibile la sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell'amministrazione costituendo ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla p.a., quand'anche l'eccesso in questione sia compiuto da una pronuncia il cui contenuto dispositivo si mantenga nell'area dell'annullamento dell'atto (Cass. civ.,

sez. un., nn. 2312 e 2313 del 2012; Corte cost., n. 175 del 2011; Cons. Stato, sez. VI, n. 871 del 2011);

- c) in base al principio di separazione dei poteri sotteso al nostro ordinamento costituzionale - la cui declinazione nel processo amministrativo in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio si coglie nella tassatività dei casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c.p.a. (Cons. Stato, sez. IV, 3892 del 2023; Ad. plen. n. 5 del 2015; Cass. civ., sez. un., n. 19787 del 2015) - solo l'amministrazione è in grado di apprezzare, in via immediata e diretta, l'interesse pubblico affidato dalla legge alle sue cure e conseguentemente il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali:

c1) deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti;

c2) non può avvalersi di criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa;

c3) può risolversi nel disporre c.t.u. o verifica al fine di esercitare i più penetranti controlli, con particolare riguardo ai profili accertativi (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018).

5.10. Spese processuali.

Con riguardo alle controversie in materia ambientale si è affermato che:

- a) non vi è ragione di discostarsi dalla regola della soccombenza in quanto la giurisprudenza della Corte di giustizia UE (Corte di giustizia UE, 13 febbraio 2014, causa C-530/11) e la convenzione di Aarhus (25 giugno 1998, esecutiva in Italia con l. 16 marzo 2001 n.108), non comportano la deroga al principio della soccombenza di cui all'art. 26 c.p.a., a norma del quale, quando si emette una decisione, occorre provvedere anche sulle spese del giudizio, secondo gli articoli 91, 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile: la condanna alle spese del giudizio in caso di soccombenza non configura, infatti, una barriera all'accesso alla giustizia in materia ambientale, ai sensi dell'art. 9 comma 4 della convenzione di Aarhus, che si limita infatti a stabilire che la tutela giurisdizionale in materia richieda procedure "non eccessivamente onerose", mentre la giurisprudenza europea (per tutte la citata sentenza 13 febbraio 2014 C-530/11) ha stabilito in sintesi che è non eccessivamente onerosa la liquidazione delle spese la quale, oltre ad essere non manifestamente irragionevole, non ecceda le capacità finanziarie di un ricorrente medio (Cons. Stato, sez. IV, n.10226 del 2022; n. 1137 del 2020);
- b) il pagamento delle spese di lite non configura una barriera all'accesso alla giustizia in materia ambientale, mentre il diritto UE mira principalmente a questo obiettivo e solo in via riflessa alle difficoltà insite nella gestione del processo (Corte di giustizia UE, 11 aprile 2013, C-260/11).

6. Lo *Screening*.

6.1. Definizione e ambito di applicazione.

La giurisprudenza è concorde e costante nel ritenere quanto segue:

- a) lo *screening* è una procedura di valutazione ambientale, che viene realizzata preventivamente con riguardo a determinate categorie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva solo in via eventuale, in base cioè all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità (Cons. Stato, sez. IV, n. 3168 del 2023; Cons. Stato, sez. V, n. 3596 del 2021);
- b) lo *screening*, data la sua autonomia riconosciuta dal codice ambientale che all'art. 20 (e, più di recente, all'art. art. 9, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104) ne disciplina lo svolgimento, è una procedura di valutazione di impatto ambientale, meno complessa della VIA, la cui previsione risponde a motivazioni diverse. Per questo motivo è definito in maniera impropria come un subprocedimento della VIA, pur non essendo necessariamente tale. Esso è qualificato altresì come preliminare alla VIA, dizione questa da intendere solo in senso cronologico, stante che è realizzato preventivamente, ma solo con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva in via eventuale, in base cioè proprio all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità (Cons. Stato, sez. II, n. 322 del 2021);
- c) le categorie di progetti che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono con quelle rispetto alle quali la VIA è solo eventuale:
 - c1) progetti elencati nell'Allegato II al codice dell'ambiente che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni (*screening* di competenza statale);
 - c2) modifiche dei progetti elencati nell'Allegato II suscettibili di produrre effetti negativi e significativi per l'ambiente (*screening* di competenza statale);
 - c3) progetti elencati nell'Allegato IV (*screening* di competenza regionale).

6.2. Natura preliminare e autonoma rispetto alla VIA.

La verifica di assoggettabilità non può essere considerata una fase costitutiva ed imprescindibile della VIA., perché essa non deve essere esperita sempre, ma solo rispetto ai progetti elencati. Ne costituisce pertanto un elemento aggiuntivo eccezionale rispetto al normale *iter*, che per gli altri progetti prende avvio con la presentazione della relativa istanza (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 322 del 2021; sez. II, n. 5379 del 2020 [fattispecie relativa alla realizzazione di una centrale fotovoltaica di potenza pari a kw 4.999, rientrante negli "Impianti industriali non termici per la produzione di energia, vapore ed acqua calda con potenza complessiva superiore a 1 MW"]);

6.2.1. Facoltà del proponente di presentare istanza di valutazione di impatto ambientale in luogo della verifica di assoggettabilità a VIA.

E' stato affermato in molteplici pronunce che:

- a) lo *screening* svolge una funzione preliminare perché "sonda" la progettualità e solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini di incidenza negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura; diversamente, consente di pretermetterla, con conseguente risparmio, sia in termini di costi effettivi, che di tempi di attuazione. Il procedimento di *screening* è analiticamente disciplinato dall'art. 19 del Codice dell'ambiente. La sua funzione è analoga a quella ricavabile dalla disciplina previgente. Anche l'oggetto

dello *screening* consiste, sostanzialmente, in una valutazione dell'impatto ambientale, con la differenza che lo stesso si svolge ad una soglia più arretrata, assolvendo ad una funzione prettamente preliminare e strumentale. Soltanto ove venga effettivamente ravvisata una "significatività" del progetto in termini di incidenza negativa sull'ambiente, si impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura. La verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale costituisce un procedimento di valutazione preliminare autonomo e non necessariamente propedeutico alla VIA vera e propria, con la quale condivide l'oggetto - l' "impatto ambientale", inteso come alterazione « qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa » che viene a prodursi sull'ambiente ma su un piano di diverso approfondimento. (Cons. Stato, sez. IV, n. 445 del 2023; sez. IV, n. 3597 del 2021; sez. V, n. 3302 del 2021; sez. II, n. 5739 del 2020);

6.2.2. Vigenza del d.m. 10 settembre 2010 anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2017).

Non sussiste alcun profilo di incompatibilità della disciplina della VIA, come modificata dal d.lgs. n. 104 del 2017, con le disposizioni del d.m. del 10 settembre 2010- "*Linee guida per il procedimento di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili nonché linee guida tecniche per gli impianti stessi*"- che consentono al proponente di presentare direttamente istanza di valutazione di impatto ambientale in luogo della verifica di assoggettabilità a VIA. Si tratta, in sostanza, di una disciplina, integrativa della fonte primaria, che lascia all'operatore la facoltà di avvalersi o meno, di tale strumento di semplificazione, senza correlativamente recare alcuna lesione agli interessi oggetto di tutela. Resta ferma la facoltà del proponente di presentare la domanda di VIA anche per i progetti per i quali l'art. 6, comma 6, del d.lgs. 152/2006 prevede la verifica di assoggettabilità alla VIA [...]” (Cons. Stato, sez. IV, n. 445 del 2023).

Non ha pertanto fondamento la tesi secondo cui la sopravvenuta riforma delle norme in materia di valutazione di impatto ambientale, di cui al d.lgs. n. 104 del 2017, ha comportato l'abrogazione implicita della disciplina recata dalle Linee guida, nella parte di interesse cfr. (Cons. Stato, sez. IV, n. 445 del 2023; n. 444 del 2023).

6.3. Modi di realizzazione dello *screening* (analisi caso per caso o per soglie dimensionali).

La giurisprudenza al riguardo ha evidenziato quanto segue:

- a) la direttiva n. 2011/92/UE specifica che lo *screening* può essere realizzato o mediante un'analisi caso per caso, oppure lasciando agli Stati membri la possibilità di fissare delle soglie dimensionali rispetto alle quali procedere o meno alla verifica di assoggettabilità. Anche in tale ultimo caso, data la rilevanza che riveste lo *screening*, occorrerebbe fare riferimento a specifici criteri di selezione. Pertanto non è possibile escludere un progetto solo facendo riferimento alle sue dimensioni:

occorre avere una visione d'insieme. Indicazione questa di innegabile rilevanza ai fini dello scrutinio della legittimità della decisione in termini di assoggettamento (Cons. Stato, sez. VI, n. 2894 del 2015);

- b) i criteri recepiti a livello nazionale nell'Allegato V, Parte II, del codice ambientale, sono molteplici e spaziano dalle intrinseche caratteristiche del progetto (dimensioni, cumulo con altri progetti, produzione di rifiuti, utilizzazione delle risorse naturali, produzione di inquinamento e disturbi acustici, rischio di incidenti concernenti le tecnologie o sostanze utilizzate); alla sua localizzazione (capacità di assorbimento ambientale delle aree geografiche in cui verrà situato l'impianto, effetti su riserve e parchi naturali, zone costiere e montuose, zone a forte densità demografica); alle caratteristiche dell'impatto potenziale (portata dell'impatto, probabilità di accadimento dell'impatto, durata, frequenza e reversibilità dell'impatto). La *ratio* è di garantire per quanto possibile il più elevato livello di tutela ambientale, senza tuttavia onerare inutilmente il cittadino richiedente (Cons. Stato, sez. II, n. 322 del 2021).

6.4. Impugnazione.

Con riguardo all'impugnazione del provvedimento conclusivo della fase di *screening* la giurisprudenza è concorde nel ritenerlo autonomamente impugnabile:

- a) la pronuncia di compatibilità ambientale attiene a un sub-procedimento che si inserisce all'interno del più ampio e articolato procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Tale pronuncia di compatibilità ambientale costituisce il provvedimento conclusivo del relativo sub-procedimento, ha rilevanza esterna e, come tale, deve essere impugnata in via autonoma (Cons. Stato, sez. IV, n. 9078 del 2022; sez. II, n. 322 del 2021; sez. IV, n. 5984 del 2019; sez. IV, n. 5092 del 2014);
- b) l'esperibilità dell'impugnazione non può essere "recuperata" mediante l'impugnazione del diniego di VIA in quanto eventuali carenze del dettaglio progettuale sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA dell'opera (c.d. "*screening*"), qualora ritenute esistenti ed incidenti sulla valutazione dell'impatto ambientale dell'opera, devono essere censurate all'esito di quel sub-procedimento (Cons. Stato, sez. IV, n. 9078 del 2022).

7. La Valutazione ambientale strategica (VAS).

7.1. Definizione e ambito (statale e locale).

La giurisprudenza ha affermato quanto segue con riguardo alla VAS:

- a) la VAS trova il suo fondamento nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, con il dichiarato obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente innestandone la tutela anche nel procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi astrattamente idonei ad impattare significativamente sullo stesso. La finalità di salvaguardia e miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, ne impone una lettura ispirata al rispetto del principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile dell'uso del suolo. Essa si accosta, senza identificarsi con gli

- stessi, ad altri strumenti di valutazione, come la valutazione di impatto ambientale (VIA) su singoli progetti e quella di incidenza, riferita ai siti di Natura 2000, in modo da costituire un unico sistema che vuole l'intero ciclo della decisione teleologicamente orientato a ridotte esigenze di tutela (Cons. Stato, sez. II, n. 6152 del 2021);
- b) l'art. 7, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 ha distinto la procedura di VAS a livello statale da quelle riferibili ad ambiti regionali o locali, preoccupandosi esclusivamente della prima, anche in relazione alla indicazione dei soggetti competenti per le varie fasi della stessa. Per i casi di rilievo locale, invece, ha fatto rinvio alle disposizioni di legge regionale o delle Province autonome, evidenziando il limite di introdurre un'arbitraria discriminazione e ingiustificati aggravati procedurali (art.3 *quinquies* del d.lgs. n. 152/2006, non a caso rubricato «*Principio di sussidiarietà e di leale collaborazione*»). Le Regioni si sono per lo più orientate nel senso di delegare le funzioni di “Autorità competente” a province, città metropolitane e comuni, in quanto preposti alle scelte urbanistiche nell'ambito del proprio territorio di riferimento (Cons. Stato, sez. II, n. 6152 del 2021);
 - c) le scelte di governo del territorio sono tipicamente atti soggetti a VAS con concentrazione delle attività istruttorie e di quelle valutative nel medesimo contesto organizzativo e con conseguente necessità di garantire una reale separazione e autonomia di giudizio tra le articolazioni interne indicate come competenti in concreto;
 - d) l'Allegato I alla Direttiva alla lettera b) richiede espressamente che tra le indicazioni a corredo della VAS figurino la «*evoluzione probabile [del contesto ambientale] senza l'attuazione del piano o del programma*». La relativa dicitura è stata mutuata alla lettera dal legislatore nazionale che l'ha trasposta nell'allegato VI alla Parte II del T.u.a., laddove vengono declinati i contenuti del rapporto ambientale di cui all'art. 13 del decreto (Cons. Stato, sez. IV, n. 1225 del 2016);
 - e) la stessa procedura di verifica di assoggettabilità a VAS è riconducibile nel novero dei procedimenti valutativi ambientali e, in un'ottica di adeguatezza e di proporzionalità, è al contempo finalizzata a valutare la necessità di prescrivere un procedimento di valutazione aggravato, la VAS, tenuto conto della rilevanza dell'intervento e conseguentemente della maggiore potenzialità lesiva per l'ambiente (Cons. Stato, IV, n. 3168 del 2023);
 - f) la natura puntiforme dell'intervento ne esclude l'assoggettabilità a VAS che non consegue al dato quantitativo dell'ampiezza delle aree coinvolte dal progetto, bensì al dato giuridico della natura pianificatoria dell'atto (Cons. Stato, sez. IV, n. 2063 del 2022 [fattispecie relativa al Piano di Sviluppo dell'aeroporto di Elmas non può essere considerato un atto di pianificazione urbanistica e nemmeno un progetto per la creazione di un'infrastruttura ricompresa tra quelle per le quali gli allegati al d.lgs. 152/2006 prevedono l'effettuazione della V.A.S.]).

7.2. VAS e 'opzione zero'.

In relazione alla valutazione anche della cosiddetta opzione zero, vale a dire della non realizzazione dell'intervento, si è affermato:

- a) l'amministrazione è tenuta a identificare e valutare le alternative al progetto, compresa la sua non realizzazione, e a indicare espressamente le ragioni della scelta effettuata e ciò al chiaro fine di rendere la scelta trasparente e di evitare attività che causino sacrifici ambientali superiori a quelli necessari a soddisfare l'interesse sotteso all'iniziativa. In altri termini, l'Autorità procedente è tenuta a valutare le possibili alternative alla soluzione proposta, ivi compresa l'alternativa di non realizzazione dell'intervento in quanto inutile o poco utile o comunque utile in maniera insufficiente a renderlo prevalente sugli interessi contrapposti, e deve compiere un attento e puntuale bilanciamento dei delicati e rilevanti interessi in gioco al fine di privilegiare la soluzione maggiormente funzionale al perseguimento del pubblico interesse e maggiormente idonea a non ledere inutilmente, o in maniera sproporzionata, gli altri interessi, pubblici e privati, coinvolti (Cons. Stato, sez. IV, n. 6777 del 2018);
- b) la necessità di valutare per la VAS anche l'opzione zero è intrinseca nella stessa scelta di programmazione, seppure in termini generali e astratti, che nel caso concreto in quanto effettuata presuppone che *«i rimedi correttivi e compensativi ipotizzati nel parere sono stati ritenuti sufficienti a far fronte alle ricadute ambientali delle varianti urbanistiche approvate»*;
- c) l'art. 11 del d.lgs. n. 152 del 2006 costruisce la VAS non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima (Cons. Stato, sez. IV, n. 133 del 2011);
- d) la nozione di "opzione zero" assume un'accezione diversa in materia di VIA, con riferimento alla quale è espressamente declinata dal legislatore nazionale (art. 22, comma 3, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006) e di VAS, per la quale il contenuto dell'Allegato I alla direttiva 2001/42/CE, laddove prevede (lettera b) che tra le indicazioni a corredo figurano la «evoluzione probabile [del contesto ambientale] senza l'attuazione del piano o del programma», è stato testualmente riprodotto nell'allegato VI alla Parte II del T.u.a., concernente i contenuti del rapporto ambientale di cui all'art. 13 del decreto. Trattandosi di atti di pianificazione territoriale di fatto l'"opzione zero" è esclusa dalla scelta della loro adozione (Cons. Stato, II, n. 6152 del 2021).

7.3. Infrastrutture strategiche e VIAS (concentrazione di VAS e VIA).

Il Consiglio di Stato, con riguardo alle opere c.d. strategiche, ha affermato quanto segue:

- a) le variazioni fra fasi progettuali costituiscono il fisiologico sviluppo della progettazione e sono ammesse anche modifiche "significative" fra il progetto preliminare e quello definitivo, senza che ciò comporti la soluzione di continuità tra i progetti che si sono avvicinati diacronicamente; pertanto, non è necessario il riavvio dell'intero procedimento, né tali modifiche comportano l'illegittimità del provvedimento di approvazione del progetto dell'opera; le "significative modifiche" comportano solo la necessità di ripetere la VIA (Cons. Stato, sez. IV, n. 1555 del 2023 [fattispecie relativa alla connessione intermodale tra l'aeroporto

“Marco Polo” e la rete ferroviaria esistente “Venezia-Trieste”, mediante un raccordo di circa otto chilometri che ha deviato dalla linea ferroviaria esistente “Venezia-Trieste”, per consentire il collegamento fra le due infrastrutture]; sez. IV, n. 1164 del 2020; sez. IV, n. 6667 del 2012);

- b) per le infrastrutture strategiche la valutazione VAS e quella VIA sono concentrate, per ragioni di semplificazione, nella VIAS, ai sensi dell'art.182 e seguenti del d.lgs n. 163 del 2006. L'inserimento di prescrizioni in sede di approvazione del progetto definitivo è di regola legittimo, atteso che ciò che rileva non è il numero delle prescrizioni ma il fatto che dalle stesse possano evincersi gravi carenze progettuali; come accade, ad esempio, quando le prescrizioni riguardano tutti aspetti non secondari e non si limitano a dettare condizioni ambientali ma, da un lato, impongono la ricerca e/o lo sviluppo di nuove soluzioni progettuali, dall'altro richiedano l'effettuazione e/o l'approfondimento di studi che avrebbero dovuto invece essere presentati *ex ante* ai fini dell'ottenimento della VIA e non semplicemente verificati *ex post* in sede di ottemperanza (Cons. Stato, sez. IV, n. 4179 del 2016; sez. IV, n. 2777 del 2014).

7.4. Rapporto tra VAS e VIA.

Riguardo alla relazione tra valutazioni ambientali e, segnatamente, tra VAS e VIA, la giurisprudenza ha affermato:

- a) 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 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 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 [...]”(Cons. Stato, sez. IV, n. 2651 del 2019);
- b) l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 distingue la fattispecie della VAS obbligatoria - comma 2 della norma - rispetto a quella di cui al successivo comma terzo e che laddove si ravvisi la situazione normata al comma 3 si dà luogo a verifica di compatibilità, disciplinata dal successivo art. 12, mentre, laddove si verta nella fattispecie descritta al secondo comma si impone puramente e semplicemente l'obbligo di esperire la VAS (Cons. Stato, sez. IV, n. 2446 del 2013).

8. Autorizzazione unica ambientale (AUA).

8.1. Procedura e ambito di applicazione.

Con riferimento alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale la giurisprudenza ha affermato:

- a) che il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica si conclude con un autonomo provvedimento adottato individualmente, al di fuori della Conferenza, dalla sola Amministrazione procedente: "in sostanza, mentre l'atto conclusivo dei lavori della conferenza si concreta in un atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, l'atto conclusivo del procedimento è il provvedimento finale a rilevanza esterna con cui l'Amministrazione decide a seguito di una valutazione complessiva"(Cons. Stato, sez. IV, n. 2235 del 2020);
- b) che è contro l'atto conclusivo, in quanto atto direttamente e immediatamente lesivo, che deve dirigersi l'impugnazione, e ciò perché gli altri atti o hanno carattere meramente endoprocedimentale ovvero non risultano impugnabili, se non unitamente al provvedimento conclusivo, in quanto non immediatamente lesivi (Cons. Stato, sez. V, n. 4632 del 2022; Cons. Stato, sez. V, n. 6192 del 2013);
- c) che la determinazione assunta in sede di conferenza di servizi costituisce mero atto endo-procedimentale destinato a confluire in un provvedimento espresso da adottarsi dalla Regione, trattandosi, pertanto, di un atto avente natura istruttoria, non ancora provvedimento, che non è idoneo, in quanto tale, ad incidere nella sfera giuridica del destinatario e, pertanto, non è autonomamente impugnabile (Cons. Stato, sez. IV, n. 286 del 2023 [fattispecie relativa a procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale per l'edificazione di uno stabilimento frigorifero per la raccolta e la lavorazione della frutta]; sez. V, n. 3109 del 2018 [in relazione al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006]; sez. IV, n. 7052 del 2020 [in relazione al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003]);
- d) che, avuto riguardo alla previsione dell'art. 12, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, la Regione è tenuta a convocare la conferenza di servizi; tutte le Amministrazioni interessate dal progetto, e dunque con competenza propria in materia, sono tenute a partecipare alla conferenza e ad esprimere in tale sede anche i pareri di cui sono investiti per legge, secondo le dinamiche collaborative proprie dello strumento di semplificazione procedimentale previsto dalla legge. Il parere negativo espresso al di fuori della conferenza è illegittimo per incompetenza alla stregua di un atto adottato da un'Autorità priva di potere in materia (Cons. Stato, sez. V, n. 6319 del 2018 che richiama in termini C.G.A. Sicilia, n. 295 del 2008; indirettamente anche Cons. Stato, IV, n. 4732 del 2015);
- e) l'installazione degli impianti fotovoltaici necessita dei seguenti titoli abilitativi: l'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del d. lgs. n. 387 del 2003, la p.a.s. di cui all'art. 6, comma 1, del d. lgs. n. 28 del 2011 e la comunicazione di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 11, del d. lgs. n. 28 del 2011. In linea generale, la costruzione e l'esercizio degli

impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento nonché le opere e le infrastrutture connesse sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal ministero dello sviluppo economico (Cons. Stato, sez. IV, n. 3294 del 2023 [fattispecie inerente la realizzazione di un intervento integrato, consistente in quattro serre con impianto fotovoltaico integrato di potenza nominale 582,36 KW, la sezione ha concluso nel senso dell'ineludibilità dell'autorizzazione unica regionale, atteso che le serre fotovoltaiche non sono in regime di edilizia libera e non sono edifici in senso normativo]).

8.2. Legittimazione attiva e passiva.

Con riferimento alla legittimazione attiva e passiva la giurisprudenza ha affermato:

- a) che, tenuto conto della particolare natura della conferenza di servizi, l'atto autorizzatorio rilasciato *ex art.* 208 del codice dell'ambiente, deve imputarsi alla sola Regione, il cui provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria con conseguente declaratoria del loro difetto di legittimazione passiva (Cons. Stato, sez. IV, n. 5608 del 2022[fattispecie relativa alla costruzione e all'esercizio di un impianto di trattamento rifiuti in cui erano stati evocati in giudizio anche altri soggetti istituzionali coinvolti nella conferenza di servizi]);
- b) che nel procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 un organo tecnico consultivo non è titolare di una posizione qualificata, non configurandosi quale soggetto pubblico dotato di competenze proprie da esprimere nella conferenza di servizi decisoria. Ne consegue l'assenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, e quindi differenziata, essendo la posizione correttamente ricollegabile a quella di un organo tecnico consultivo della Regione, alla quale solamente è imputabile il provvedimento (Cons. Stato, sez. V, n. 6319 del 2018 [fattispecie relativa ad impugnazione da parte dell'ARPA che secondo la normativa regionale è organo tecnico dell'Amministrazione regionale, dotata di personalità giuridica pubblica, ma non ha competenze specifiche in materia di opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili]).

8.3. Controinteressati.

Si è ritenuto:

- a) che non sono configurabili controinteressati a fronte della impugnativa del diniego di autorizzazione unica ambientale; il terzo che dovesse trarre un vantaggio dalla conservazione del diniego impugnato, infatti, non sarebbe titolare di un interesse qualificato al mantenimento del diniego stesso o alla conservazione dello status determinato da quest'ultimo, non conseguendo da esso in modo diretto alcuna concreta utilità o bene della vita, ma solo vantaggi indiretti (Cons. Stato, sez. IV, n. 3533 del 2023 [fattispecie concernente il giudizio di impugnazione del diniego di AUA per il rinnovo dell'attività di recupero rifiuti non pericolosi in procedura

semplificata, nel quale la società proprietaria del terreno era intervenuta ed aveva proposto ricorso incidentale, dolendosi dell'illegittimità del diniego, gravato dal gestore dell'impianto in via principale, nella parte in cui non ha negato l'autorizzazione anche per ragioni ulteriori rispetto a quelle indicate dall'amministrazione]);

- b) che, ai fini della sussistenza delle condizioni dell'azione avverso provvedimenti lesivi dal punto di vista ambientale, il criterio della *vicinitas* - ovvero il fatto che i ricorrenti vivano abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative - rappresenta un elemento di per sé qualificante dell'interesse a ricorrere, mentre pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una *probatio diabolica*, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive. Né può essere d'ostacolo la circostanza che il bene ambiente risulta tutelato dal provvedimento di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, perché quest'ultima valutazione non riguarda gli interessi di cui si sono fatti portatori i ricorrenti di primo grado: eliminazione della barriera costituita dal bosco che mitiga il rumore e lo smog di provenienza dalla strada, oltre che il danno estetico al paesaggio (Cons. Stato, IV, n. 935 del 2022 che richiama Cons. Stato, sez. II, n.2056 del 2021 [fattispecie relativa a ricorso proposto dai proprietari di immobili limitrofi ad un realizzando impianto di distribuzione carburanti]).

8.4. Rapporto tra AUA e titoli edilizi.

Con riferimento al rapporto tra AUA e titoli edilizi la giurisprudenza ha sostenuto:

- a) che in base al quadro normativo vigente, e segnatamente l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 e l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 - ai sensi del quale in materia ambientale l'approvazione della conferenza di servizi "sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori" - il verbale della Conferenza di servizi produce anche l'effetto di variante allo strumento urbanistico, "ove occorra", nel senso che in tale sede possono disporsi "le varianti agli strumenti urbanistici dei comuni interessati e la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori per la realizzazione dell'impianto", disposizioni che verranno poi recepite dai comuni negli strumenti urbanistici vigenti (Cons. Stato, sez. V, n. 4632 del 2022 [fattispecie relativa alla realizzazione e messa in esercizio di un impianto di produzione di energia alimentato da fonti rinnovabili in cui il diniego del Comune all'approvazione di una variante non ha autonoma ostatività, non essendo di per sé preclusivo al rilascio dell'autorizzazione]; sez. V, n. 3109 del 2018);

- b) che l'autorizzazione unica di cui al d.P.R. 13 marzo 2013, n. 59 - istituto che comprende nel suo ambito di applicazione le categorie di imprese di cui all'art. 2 del decreto del Ministero delle attività produttive 18 aprile 2005, ovvero microimprese, piccole imprese e medie imprese - non sostituisce tutti i titoli necessari alla realizzazione di un'opera ma unicamente quelli indicati all'art. 3 del medesimo decreto tra cui non è compreso il titolo edilizio, per il quale occorre attivare uno specifico procedimento (Cons. Stato, sez. VI, n. 5685 del 2020).

8.5. Valori limite di emissione: determinazione superiore alle soglie di miglior tecnologia.

La giurisprudenza ha affermato quanto segue:

- a) nelle determinazioni di autorizzazione unica e di autorizzazione integrata ambientale, l'autorità competente può fissare valori limite di emissione più rigorosi rispetto a quelli indicati dalla miglior tecnologia, in tre casi specifici:
- a1) quando lo richieda la pianificazione regionale in materia di ambiente, tutela delle acque o emissioni;
 - a2) quando lo richieda la normativa regionale;
 - a3) quando, in mancanza di autorizzazione integrata ambientale, lo richieda il provvedimento autorizzatorio.

Non si applica l'art. 35 del decreto legge n. 133 del 2014, allorché l'impianto, in quanto autorizzato a livello regionale e non nazionale, non sia suscettibile nell'alveo applicativo delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Costituisce, quindi, scelta ragionevole e non manifestamente sproporzionata, in aderenza al principio di precauzione, che l'autorità preposta imponga limiti e prescrizioni più rigorosi in relazione a situazioni di vetustà dell'impianto, per il quale non si dimostri il possesso dei requisiti della migliore tecnologia disponibile. Il tutto muovendo dall'ineludibile regola cardine, secondo cui i progettisti, i costruttori e i gestori di impianti di co-incenerimento non possono progettare, costruire, equipaggiare e gestire impianti aventi emissioni superiori ai valori limite. Le scelte squisitamente tecniche, sottese all'adozione dei provvedimenti di autorizzazione unica e di autorizzazione integrata ambientale, non sono sindacabili in sede giurisdizionale amministrativa, allorché non trasmodano nell'abnormità e nella palese illogicità (Cons. Stato, sez. IV, n. 2245 del 2023).

8.6. I criteri e le tecniche di liquidazione del risarcimento del danno per equivalente monetario.

Con riferimento alla risarcibilità del danno conseguente al mancato rilascio dell'AUA nei termini di legge:

- a) secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza (cristallizzato da Cons. Stato, Ad. plen. n. 7 del 2021), l'esercizio illegittimo (o in violazione dei termini) della funzione amministrativa non integra di per sé la colpa

dell'amministrazione, dovendo anche accertarsi se l'adozione o la mancata o ritardata adozione del provvedimento amministrativo lesivo sia conseguenza della grave violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede e si sia verificata in un contesto di fatto ed in un quadro di riferimento normativo tale da palesare la negligenza e l'imperizia degli uffici o degli organi dell'amministrazione ovvero se per converso la predetta violazione sia ascrivibile all'ipotesi dell'errore scusabile, per la ricorrenza di contrasti giurisprudenziali, per l'incertezza del quadro normativo o per la complessità della situazione di fatto (Cons., Stato, sez. IV, n. 9417 del 2022 che richiama Cons. Stato, sez. VI, n. 6111 del 2021; sez. VI, n. 445 del 2019; sez. VI, n. 5600 del 2014; sez. V, n. 4968 del 2013);

- b) in materia di tutela risarcitoria del danno ingiusto derivante all'interesse pretensivo del privato dal mancato (o intempestivo) esercizio dell'attività amministrativa, il risarcimento non può prescindere dalla valutazione della spettanza del bene della vita richiesto inizialmente dall'interessato, atteso che è soltanto la lesione sostanziale di quest'ultimo che qualifica in termini di ingiustizia (rendendolo conseguentemente risarcibile) il danno derivante dal provvedimento illegittimo e colpevole dell'amministrazione o dalla sua colpevole inerzia ai sensi dell'art. 2 *bis* della l. n. 241 del 1990; pertanto, l'ingiustizia del danno e, quindi, la sua risarcibilità per il ritardo dell'azione amministrativa sono configurabili solo ove il provvedimento favorevole sia stato legittimamente adottato, sia pure in ritardo, dall'autorità competente, ovvero avrebbe dovuto essere adottato, sulla base di un giudizio prognostico concreto (Cons. Stato, IV, n. 923 del 2023 che richiama Cons. Stato, sez. IV, n. 4260 del 2018);
- c) è stato, altresì, evidenziato, con specifico riguardo alle tariffe incentivanti collegate dalla normativa alla realizzazione e alla messa in esercizio di un impianto fotovoltaico, che:
- c1) la scelta dell'operatore di chiedere l'autorizzazione unica ambientale per tre distinti progetti per la realizzazione di tre distinti aerogeneratori collegati al medesimo punto di connessione elettrica, è circostanza che ha comportato una complicazione del quadro valutativo e un successivo notevole rallentamento del procedimento amministrativo, ingenerato dalle interlocuzioni fra regione e provincia sulla natura unitaria o meno dell'impianto e, conseguentemente, sulla necessità o meno di sottoporlo a VIA o a procedimento di *screening*, a causa della peculiarità di fatto appena enucleata, e dall'avvenuta presentazione dell'istanza di sottoposizione a VIA da parte dell'impresa (Cons. Stato, sez. IV, n. 9417 del 2022);
- c2) l'attribuzione delle tariffe incentivanti non è correlata al solo conseguimento dell'autorizzazione unica ambientale, ma prevede la necessaria costruzione e messa in esercizio dell'impianto. L'impresa correla il bene della vita al solo conseguimento del titolo autorizzatorio, ma non risulta allegata (né, tanto meno, provata) la sicura o, quanto meno, l'altamente probabile spettanza delle tariffe incentivanti in ragione dell'avvenuto rilascio del provvedimento di autorizzazione unica (Cons. Stato, IV, n. 9418 del 2022 [fattispecie relativa a

- domanda di risarcimento basata sul mancato rispetto del termine del procedimento intrapreso per l'autorizzazione unica ambientale di un impianto fotovoltaico]);
- d) partendo dall'applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza sull'esercizio illegittimo o sulla violazione dei termini della funzione amministrativa è stata riconosciuta la spettanza del risarcimento in una fattispecie concreta di danno c.d. da ritardo, in quanto l'imprenditore che ha agito in giudizio ha provato l'avvenuta realizzazione e messa in esercizio dell'impianto, prefigurando in tal modo che in caso di rilascio del titolo nei termini avrebbe potuto fruire della sovvenzione *illo tempore* prevista dalla legge e poi modificatasi nelle more della conclusione del procedimento (Cons. Stato, sez. IV, n. 5977 del 2022);
 - e) per liquidare il danno conseguente al ritardato rilascio dell'AUA in relazione ad impianto solare fotovoltaico e tenuto conto del susseguirsi di regimi degli incentivi differenti, si è usato come base il valore della differenza fra i profitti che si sarebbero potuti trarre dall'impianto, se autorizzato in base al secondo conto energia, e quelli che sono in concreto retraibili dall'impianto stesso, che è stato effettivamente realizzato, ma è incentivato alle condizioni meno favorevoli del quinto conto energia. A tale valore è stato applicato il criterio ulteriore indicato dall'Adunanza plenaria n. 7 del 2021, secondo il quale “non può ritenersi che il danno da lucro cessante, sul piano giuridico, possa equivalere a quanto l'impresa istante avrebbe lucrato se avesse svolto l'attività nei tempi pregiudicati dal ritardo dell'amministrazione. E ciò perché l'attività non è stata svolta, il correlato procedimento inerente alla sussistenza dei requisiti non ha avuto seguito, e, più in generale, non può darsi per verificato un evento -l'avvio e lo svolgimento per tutta la durata prevista dell'attività di impresa in regime di incentivo- che non si è verificato e che potrebbe essere stato soggetto a qualsiasi sopravvenienza anche di fatto nel corso dell'attività di impresa”. L'applicazione di questo criterio non può essere pura e semplice, perché il caso di specie differisce in modo significativo da quello giudicato dall'Adunanza. Nel caso presente, infatti, l'attività è stata svolta, il procedimento ha avuto seguito e si è accertato che l'impianto aveva effettivamente tutti i requisiti per essere aperto, e quindi l'attività di impresa in regime di incentivo si è avviata. È corretto però tenere conto delle possibili sopravvenienze nel corso dell'attività stessa, che si svolge in un arco temporale previsto abbastanza lungo, pari a vent'anni, ed è soggetta come evidente al rischio di impresa. Tutte queste considerazioni inducono, in base a criterio equitativo, a contenere nel 50% la decurtazione della base di calcolo, ovvero a determinare il risarcimento nella metà di quanto l'impresa avrebbe lucrato maggiormente se l'impianto fosse stato autorizzato alle condizioni originarie (Cons. Stato, sez. IV, n. 5977 del 2022).

9. L'Autorizzazione integrata ambientale (AIA).

9.1. Definizione e funzione.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere:

- a) l'AIA si connota come una tipica autorizzazione costitutiva, in quanto è "concessa" per un tempo prestabilito (come letteralmente si esprime art. 208, comma 12, d.lgs.

3 aprile 2006, n. 152) e non sussiste in capo al destinatario alcun precostituito diritto a ottenerla. Può essere rilasciata solo dopo che la pubblica amministrazione abbia valutato i vari interessi rilevanti, che vengono in evidenza nel corso dell'iter procedimentale. L'ampiezza delle valutazioni svolte in relazione all'AIA si riflette sulla procedura di VIA, nella quale assumono rilievo anche gli studi effettuati in vista del rilascio dell'AIA;

- a) l'AIA è il provvedimento che sostituisce, *uno actu*, tutti i numerosi titoli che erano precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e investe gli aspetti gestionali, ubicativi e strutturali dell'impianto. (Cons. Stato, sez. V, n. 4928 del 2014; sez. V, n. 5299 del 2012).

9.2. Effetto di variante urbanistica.

Con riguardo alla pianificazione urbanistica è stato affermato che:

- a) l'autorizzazione unica *ex art.* 208 comma 6, d.lgs. n. 152 del 2006 determina una variante urbanistica indipendentemente dall'assenso del Comune e, addirittura, persino in caso di dissenso espresso, tanto che l'atto è idoneo a spiegare direttamente effetti sulla pianificazione territoriale, costituendo variante puntuale che non necessita di alcuna manifestazione di assenso da parte degli enti, in via ordinaria, competenti per la pianificazione (Cons. Stato, sez. IV, n. 6088 del 2022 [fattispecie relativa ad un impianto di coincenerimento]);
- b) un provvedimento dal contenuto indeterminato, ma determinabile solo *ex post*, a seconda delle scelte progettuali, pur osservanti le prescrizioni imposte ma prescelte autonomamente dall'operatore economico proponente, non è in grado di determinare il c.d. effetto variante della pianificazione urbanistica ed edilizia del luogo considerato, come contemplato dall'art. 208, comma 6, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Ciò in quanto la variante dello strumento urbanistico in questione è una variante parziale e speciale (e non già una variante generale). Essa presuppone una ponderazione motivata degli interessi puntuali coinvolti nella realizzazione dello specifico impianto effettivamente compiuta che si riflette nel provvedimento di autorizzazione espresso ed esplicito.

9.3. Rapporti tra AIA e VIA.

Con riguardo al rapporto procedimentale tra VIA e AIA è stato affermato che:

- a) la procedura di VIA investe, in via preventiva, i profili localizzativi e strutturali, mentre l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) è il provvedimento complessivo con cui si valutano specificamente gli aspetti gestionali e dell'attività e dell'esercizio dell'impianto. L'ambito specifico della VIA è, quindi, l'inquadramento generale della localizzazione dell'opera e dell'impianto, ed il suo rilascio integra, in sostanza, una condizione di procedibilità dell'AIA. La VIA precede il rilascio dell'AIA e ne condiziona il contenuto. L'AIA è caratterizzata dall'esame, ad un maggior livello di definizione, di tutti i profili ambientali ed abbraccia, rispettivamente, le emissioni nell'aria, convogliate e no, gli scarichi nell'acqua e nel mare, le emissioni sonore, le

vibrazioni, gli odori, l'impatto sul suolo e sul sottosuolo; ed in definitiva l'impatto complessivo del progetto in base agli aspetti gestionali. L'esame in sede di AIA richiede l'esercizio di un'ampissima discrezionalità tecnica; comporta la valutazione concreta delle modalità e di funzionamento dell'impianto ed altresì, di norma, comporta l'adozione di tutta una serie di prescrizioni e raccomandazioni dirette a minimizzare l'impatto ambientale. Il maggior livello di approfondimento implica, quindi, una retroazione dell'AIA sulla procedura di VIA, nel senso che la prima, benché cronologicamente successiva, conferma, precisa e condiziona l'oggetto della seconda (Cons. Stato, sez. II, n. 1339 del 2017; sez. V, n. 3000 del 2016);

- b) una valutazione di impatto ambientale negativa preclude il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, al contrario legittimamente può essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale, poiché solo l'AIA è, di per sé, idonea ad esprimere un giudizio definitivo sull'intervento in concreto proposto positiva (Cons. Stato, sez. V, n. 313 del 2015);
- c) non può essere individuato - nell'ambito delle regole relative ai procedimenti di valutazione integrata ambientale e di autorizzazione integrata ambientale concernenti progetti di impianti di trattamento dei rifiuti - un obbligo di stipulare un accordo con un diverso soggetto fornitore degli stessi rifiuti (Cons. Stato, sez. IV, n. 1761 del 2022 [fattispecie relativa a impianto di trattamento solo ed esclusivamente di rifiuti speciali individuati dall'art. 184 comma 3, lett. g), d.lgs. n. 152 del 2006 e della l.r. Puglia n. 11 del 2000; peraltro, nel procedimento che ha portato al rilascio da parte della Regione dell'autorizzazione, non è stato identificato l'impianto in questione quale esclusivo soggetto conferitore, come si evince anche dalla prescrizione del comitato VIA regionale]; sez. IV, n. 1040 del 2022; sez. IV, n. 3597 del 2021).

9.4. Rapporti tra AIA, AUA e VAS.

Il Consiglio di Stato, in relazione all'autorizzazione per l'ampliamento di un impianto già esistente in zona agricola e autorizzato *ex art.* 208 d.lgs. n. 152 del 2006, ha affermato che:

- a) l'AIA non costituisce variante automatica al PRG. L'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede 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”*. Va inoltre osservato che ai sensi dell'art. 6, commi 3 e 3 *bis* d.lgs. n. 152 del 2006, la verifica di assoggettabilità riguarda solo i piani e i programmi individuati dalla disposizione per i quali la procedura di VAS è discrezionale. Pertanto, mentre la valutazione di impatto ambientale ha ad oggetto un progetto o un'attività puntuale, le attività pianificatorie o programmatiche devono essere sottoposte a valutazione ambientale strategica: nel caso in esame, dunque, poiché oggetto di autorizzazione è un progetto per l'ampliamento di un impianto di recupero, lo stesso non è da

sottoporsi a VAS o a verifica di assoggettabilità a VAS (Cons. Stato sez. IV, n. 4351 del 2022);

- b) in merito alla compatibilità urbanistica dell'ampliamento, trattandosi di un impianto che ricade nell'allegato VIII alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, l'autorizzazione integrata sostituisce l'autorizzazione unica, *ex art.* 208 comma 6 cit., che, a sua volta, costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori (Cons. Stato, sez. IV, n. 4351 del 2022).

9.5. Impugnazione.

Per giurisprudenza consolidata:

- a) il giudizio espresso in sede di VIA può essere superato nel procedimento AIA, trattandosi di procedimenti preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi, tali da legittimare (*rectius* onerare del) l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, sez. V, n. 3000 del 2016; sez. IV, n. 36 del 2014; sez. IV n. 4611 del 2013; sez. V, n. 5295 del 2012);
- b) la circostanza che la valutazione di impatto ambientale e quella sull'istanza per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale tendano a formare un '*unicum*' non impedisce l'impugnazione separata dei relativi atti (e, quindi, l'autonomia dei due procedimenti), in quanto, se il materiale tecnico è comune, rimangono diversi gli effetti giuridici dei provvedimenti finali. Il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale e quello per il rilascio dell'AIA sono, infatti, preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possono avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che impone l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, sez. IV, n. 7978 del 2022);
- c) ne consegue l'impossibilità di riconoscere l'improcedibilità del ricorso proposto avverso la VIA in caso di mancata impugnazione della successiva AIA non essendo configurabile un rapporto di presupposizione necessaria caducante fra i due procedimenti (Cons. Stato, sez. IV, n. 6013 del 2022).

10. La Valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

10.1. Definizione e ambito di applicazione.

In relazione alla VINCA la giurisprudenza ha affermato quanto segue:

- a) l'art. 5 d.P.R. 357/1997 non prevede nessuna comparazione fra interesse pubblico ed interesse privato, ma soltanto la verifica della compatibilità dell'intervento con gli "*obiettivi di conservazione*" del sito. In altre parole, la norma non consente che un qualsiasi intervento incompatibile con questi obiettivi venga autorizzato ugualmente perché, in ipotesi, ispirato da interessi privati ritenuti di particolare rilevanza (Cons Stato, sez. IV, n. 2039 del 2023);
- b) allorquando lo Stato membro intenda procedere alla realizzazione di un progetto ai sensi dell'art. 6, comma 4, della direttiva, la VINCA deve essere effettuata in maniera assolutamente completa ed esaustiva, con definizione delle misure di mitigazione/protezione, nella fase preliminare, cioè in vista della approvazione del

progetto preliminare, e ciò per la ragione che la VINCA è necessaria ai fini della valutazione comparata tra più alternative dannose (per stabilire quale di esse sia quella che comporta minori inconvenienti), e quindi per stabilire se ricorrano le condizioni in presenza delle quali si può dare corso ad un progetto per rilevanti motivi di interesse pubblico ai sensi dell'art. 6, comma 4, della direttiva "habitat"; in particolare, anche le misure di mitigazione, cioè le misure tese ad evitare o ridurre l'incidenza negativa di un piano o progetto, debbono essere individuate e previste nel corso della VINCA, e non possono essere introdotte dopo l'approvazione di questa, e del progetto cui la VINCA si riferisce; solo le misure c.d. "compensative" possono essere determinate in una fase successiva, ed è anzi opportuno che esse siano definite solo dopo che la VINCA sia stata completata e sia chiaro il quadro dell'incidenza negativa che il progetto procurerà al sito interessato, tenendo conto delle misure di mitigazione adottate (Corte di giustizia UE, 6 luglio 2020, causa C-411/19);

- c) il principio dello sviluppo sostenibile vive nell'ordinamento attraverso le norme di dettaglio che lo specificano, tra le quali appunto quelle sulla VINCA; non può essere applicato al di fuori di esse e non può essere interpretato come una sorta di clausola generale derogatoria che consenta di prescindere dalle varie procedure autorizzative previste sulla base di una presunta valenza superiore di un dato progetto (Corte cost. n. 177 del 2021; Cons. Stato, IV, n. 6773 del 2108).

10.2. Rapporti tra le differenti autorizzazioni ambientali.

La giurisprudenza ha esaminato le relazioni esistenti tra VINCA e VIA stabilendo quanto segue:

- a) nei casi in cui, per ragioni a sé stanti, sia dovuta la VIA, l'art. 5 comma 4 d.P.R. 357/1997 prevede che "Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale ... che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati...". Ne discende che la norma fa confluire la VINCA, di per sé autonoma, nel procedimento relativo alla VIA, come si ricava anche dalla norma speculare dell'art. 10, comma 3, del d. lgs. n.152 del 2006 (Cons. Stato, sez. IV, n. 2039 del 2023 [fattispecie relativa ad un progetto di ristrutturazione di un albergo situato sul lungomare, ricompreso in zona F1- turistica del PUC e ricadente all'interno di un Sito di interesse comunitario - SIC]);

sulla base della lettura dell'art. 6 del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152 e degli allegati da esso richiamati, si ricava che i progetti assoggettati a VIA, direttamente o attraverso la verifica di assoggettabilità, sono un elenco a sé stante e prescinde dal fatto che essi siano o no localizzati all'interno di un SIC. Il d.lgs. n. 104 del 2017 ha riallocato in capo allo Stato alcuni procedimenti in materia di VIA in precedenza assegnati alle Regioni e ha disciplinato nuovamente, nella sua interezza, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (c.d. *screening*) e la VIA stessa. Tra le più significative innovazioni vi è il provvedimento unico

in materia ambientale (facoltativo per i procedimenti di competenza statale, obbligatorio per le Regioni), c.d. PAUR, che non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi. Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti (Cons. Stato, sez. IV, n. 2039 del 2023).

11. Sintesi delle conclusioni.

A conclusione della rassegna della giurisprudenza più recente delle giurisdizioni superiori relativa alle valutazioni ambientali (VIA, VAS, VINCA, AIA, AUA) si possono enucleare, senza pretese di esaustività, attesa la vastità e la complessità del contenzioso nella predetta materia, alcuni indirizzi consolidati in relazione a questioni di natura sostanziale e di natura più squisitamente processuale.

Con riguardo ai profili sostanziali la giurisprudenza del Consiglio di Stato, a prescindere dalla specifica valutazione ambientale di volta in volta esaminata ai fini della risoluzione delle controversie, ha costantemente affermato che:

- a) in conformità alla normativa euro unitaria e ai principi espressi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, il rilascio e la revoca delle autorizzazioni debbono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise e che le stesse hanno, di norma, carattere preventivo;
- b) in conformità alla giurisprudenza costituzionale, l'ambiente è configurato come “valore costituzionalmente protetto” e, conseguentemente, come “materia ‘trasversale’”, in relazione al quale possono rilevare competenze diverse, anche regionali, “spettando allo Stato solo le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”;
- c) in relazione a qualsiasi valutazione ambientale di derivazione europea, non è possibile eccepire prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi stabiliti dalla normativa euro unitaria, né alcuna incidenza può essere riconosciuta alla ripartizione costituzionale di poteri tra autorità nazionali centralizzate ed autorità decentralizzate sulla valutazione dell'inadempimento, essendo compito degli Stati membri vigilare sulla effettiva attuazione dei loro obblighi da parte delle autorità centralizzate e decentralizzate;
- d) l'amministrazione non è chiamata a riscontrare la sussistenza di possibili impatti ambientali dell'opera, ma è tenuta a ricercare, nella ponderazione comparativa di istanze potenzialmente confliggenti, un bilanciamento fra gli interessi perseguiti con la realizzazione dell'*opus* e le contrapposte esigenze di preservazione del contesto ambientale *lato sensu* inteso;
- e) le valutazioni ambientali non sono un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di provvedimenti con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico - amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi

pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati;

- f) tutte le procedure si caratterizzano per la garanzia dell'informazione, della consultazione e della partecipazione del pubblico al procedimento e al contempo perseguono la semplificazione, la razionalizzazione e il coordinamento delle valutazioni e degli atti autorizzativi in materia ambientale;
- g) sebbene valga il principio di applicazione cumulativa delle discipline di valutazione in materia ambientale – per effetto del quale ciascuna delle normative deve essere applicata integralmente, senza pregiudicare l'applicazione delle altre -, lo stesso è temperato da principi e criteri di efficienza e semplificazione del procedimento decisionale, volto a ridurre gli oneri burocratici gravanti sui soggetti interessati;
- h) nonostante le finalità di semplificazione sottese alla disciplina delle valutazioni ambientali, tale semplificazione non può avvalersi dell'istituto del silenzio assenso che contrasta con i principi comunitari che impongono l'esplicitazione delle ragioni di compatibilità ambientale, con l'adozione di eventuali prescrizioni correttive, sulla base di un'analisi sintetico-comparativa per definizione incompatibile con un modulo tacito di formazione della volontà amministrativa.

Con riguardo ai profili processuali la giurisprudenza del Consiglio di Stato, a prescindere dalla specifica valutazione ambientale di volta in volta esaminata ai fini della risoluzione delle controversie, ha costantemente affermato che:

- i) la valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, deve evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili *ictu oculi*, a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità in considerazione dei profili intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera;
- j) non è ammissibile la sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell'amministrazione costituendo ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla p.a.;
- k) il sindacato giurisdizionale deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti e non può avvalersi di criteri volti ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa;
- l) il sindacato sulle valutazioni tecniche trova il limite delle valutazioni riservate da apposite norme all'amministrazione e che non può spingersi fino a verificare l'esattezza e la condivisibilità degli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione in materia ambientale;
- m) il giudice amministrativo non può disporre c.t.u. o verifica al fine di esercitare i più penetranti controlli, con particolare riguardo ai profili accertativi;
- n) che la consulenza tecnica non può comportare un inammissibile giudizio sostitutivo di una valutazione tecnico discrezionale - svolta dalla Amministrazione e demandata a specifici Organi in possesso in massimo grado

delle competenze tecniche e scientifiche necessarie - ed in quanto tale “infungibile”, salvo ipotesi di macroscopiche abnormità od illogicità.