



**UNIONE EUROPEA**  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la Coesione Territoriale*



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento della funzione pubblica

**poen** GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020

**“Supporto all’operatività della riforma in materia di semplificazione”**  
CUP J59J16000760006

## **Webinar**

# **LA VIA: DA PROCEDURA A PROCESSO DI DECISIONE AMBIENTALE**

Dalla DIRETTIVA 2014/52/UE del 16 Aprile 2014 all'Articolo 27-bis D.Lvo 152/2006

**a cura di Giuseppina Liuzzo**

4 dicembre **2018**

# ITER, RIFERIMENTI E INQUADRAMENTO NORMATIVO- PROCEDURALE:

dalla Direttiva 2014/52/UE all'art. 27-bis T.U.A.

Il percorso che ha definito i modi, le forme, gli obiettivi e i contenuti dello strumento/endoprocedimento/processo di Valutazione di Impatto Ambientale, come in ultimo articolato dal D.lvo 152/06 (Testo Unico Ambientale – T.U.A.), soprattutto nell'art. 27-bis, parte dalle modifiche introdotte dalla Direttiva 2014/52/UE. La disamina del processo e del ciclo procedimentale sarà condotta con particolare riferimento all'efficacia in ordine all'obiettivo della «semplificazione» ma anche alle ricadute sulle PA di processo e sulla rete professionale di supporto al processo amministrativo e decisionale (dalle Autorità Ambientali, ai Soggetti Competenti in Materia Ambientale, ai Soggetti Interessati, ai Valutatori, ecc.).

Dal Testo Coordinato:

DIRETTIVA 2011/92/UE\* DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO del 13 Dicembre 2011 concernente la valutazione  
dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati  
(codificazione)

**come modificata da:**

DIRETTIVA 2014/52/UE\*\* DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO del 16 Aprile 2014

(Trattandosi di un semplice strumento di documentazione, esso non impegna la responsabilità delle istituzioni. Nelle premesse, negli articoli e negli allegati:

\*indica i riferimenti alla Direttiva 2011/92/UE,

\*\* indica i riferimenti alla Direttiva 2014/52/UE,

In carattere grassetto sono evidenziate le modifiche apportate dalla Direttiva 2014/52/UE )

Il Testo coordinato nella traduzione non ufficiale richiama taluni *considerando* di entrambe le Direttive, a costituire un preambolo volto a far comprendere le finalità e le motivazioni di entrambe le direttive e a enfatizzare la portata dei contenuti, delle innovazioni e degli obiettivi strategici della direttiva del 2014.

Nel seguire l'ordine e il raggruppamento dei *considerando* ho ritenuto utile attribuire un "titolo" a ciascuno dei gruppi ed estrapolare i *considerando* funzionali alla trattazione e all'analisi degli aspetti procedurali ed operativi (che si innestano inevitabilmente negli assetti organizzativi di ciascuna delle PA di processo e/o che ne comportano una revisione e/o un rafforzamento):

# 1. Conseguire il miglioramento dei principi, delle procedure, della qualità delle informazioni e delle competenze professionali degli sviluppatori (e dei valutatori) del processo di VIA

(2\*\*) La comunicazione della Commissione del 30 aprile 2007 dal titolo «La revisione intermedia del Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente» e la relazione della Commissione del 23 luglio 2009 sull'applicazione e l'efficacia della direttiva del Consiglio 85/337/CEE, che precede la direttiva 2011/92/UE, hanno sottolineato la necessità di **migliorare i principi della valutazione dell'impatto ambientale** dei progetti e di adeguare la direttiva 85/337/CEE al contesto politico, giuridico e tecnico, che ha subito una notevole evoluzione.

(3\*\*) È necessario modificare la direttiva 2011/92/UE per **rafforzare la qualità della procedura di valutazione d'impatto ambientale, allineare tale procedura ai principi della regolamentazione intelligente (smart regulation)** e rafforzare la coerenza e le sinergie con altre normative e politiche dell'Unione, come anche con le strategie e le politiche definite dagli Stati membri in settori di competenza nazionale

(23\*\*) Ai fini di una valutazione esaustiva degli effetti diretti e indiretti di un progetto sull'ambiente, **l'autorità competente dovrebbe procedere a un'analisi del contenuto delle informazioni fornite dal committente e ricevute attraverso le consultazioni nonché prendere in considerazione qualsiasi informazione supplementare, ove del caso**

(30\*\*) **Per migliorare la qualità di una valutazione dell'impatto ambientale, semplificare le procedure e razionalizzare il processo decisionale, l'autorità competente dovrebbe esprimere un parere, ove richiesto dal committente, sulla portata e il livello di dettaglio delle informazioni ambientali da fornire nell'ambito di rapporto di valutazione dell'impatto ambientale (definizione dell'ambito di applicazione).**

(33\*\*) **Gli esperti coinvolti nella redazione dei rapporti di valutazione dell'impatto ambientale dovrebbero essere qualificati e competenti. Ai fini dell'esame da parte delle autorità competenti e per garantire che le informazioni fornite dal committente siano complete e di elevata qualità, è richiesta una competenza adeguata nel settore attinente al progetto in questione.**

## **2. Integrare con nuove e più recenti questioni ambientali, con la biodiversità, il consumo del suolo, i rischi e le calamità**

(7\*\*) Nel corso dell'ultimo decennio alcune questioni ambientali, come l'efficienza delle risorse e la sostenibilità, la tutela della biodiversità, i cambiamenti climatici e i rischi di incidenti e calamità, hanno assunto maggiore importanza in seno al processo politico. Esse dovrebbero pertanto costituire elementi importanti all'interno dei processi di valutazione e decisionali.

Eccetera...

### 3. Stimolare e conseguire maggiore efficienza del processo decisionale e migliorare l'efficacia della VIA

(36\*\*) **Al fine di stimolare un processo decisionale più efficiente e aumentare la certezza del diritto, gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché le diverse tappe della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti si svolgano entro un lasso di tempo ragionevole, in funzione della natura, complessità e ubicazione del progetto nonché delle sue dimensioni. Tali scadenze non dovrebbero in alcun caso compromettere il raggiungimento di elevati standard per la protezione dell'ambiente,** in particolare quelli risultanti da normative dell'Unione in materia ambientale diverse dalla presente direttiva, nonché l'effettiva partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia.

(37\*\*) Al fine di migliorare l'efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, ridurre la complessità amministrativa e aumentare l'efficienza economica, ... gli Stati membri dovrebbero garantire che, ove opportuno, e tenuto conto delle loro specificità organizzative, siano previste **procedure coordinate e/o comuni** ...

# La Direttiva del 2014: la definizione di VIA e l'*inclusività* del parere ambientale

**Nell'articolato della Direttiva si evince che la VIA è "un processo"** (e questa è la vera portata innovativa che ha pure informato i contenuti e lo svolgimento della c.d. "VIA regionale", - art. 27-bis T.U. Ambiente)

All'Articolo 1 è infatti **inserita la lettera (g)**

(...) **(g) "valutazione dell'impatto ambientale": un processo comprendente:**

- i) la preparazione di un rapporto di valutazione dell'impatto ambientale da parte del committente, di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2;*
- ii) lo svolgimento delle consultazioni di cui all'articolo 6 e, ove pertinente, all'articolo 7;*
- iii) l'esame, da parte dell'autorità competente, delle informazioni presentate nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale e di eventuali altre informazioni supplementari fornite, se necessario, dal committente in conformità dell'articolo 5, paragrafo 3 così come di tutte le informazioni pertinenti ricevute nel quadro delle consultazioni ai sensi degli articoli 6 e 7;*
- iv) la conclusione motivata dell'autorità competente in merito agli effetti significativi del progetto sull'ambiente, che tiene conto dei risultati dell'esame di cui al punto iii) e, se del caso, del proprio esame supplementare; nonché*
- v) l'integrazione della conclusione motivata dell'autorità competente in tutte le decisioni di cui all'articolo 8 bis.*

**La VIA include tutte le questioni ambientali, tutti i fattori, comprese le calamità, compresi i rischi, i cambiamenti climatici e l'uso delle risorse:**

### **Articolo 3**

*1. La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori:*

- a) popolazione e salute umana;*
- b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE;*
- c) territorio, suolo, acqua, aria e clima;*
- d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio;*
- e) interazione tra i fattori di cui alle lettere da a) a d)*

*2. Fra gli effetti di cui al paragrafo 1 su tali fattori ivi enunciati rientrano gli effetti previsti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischi di gravi incidenti e/o calamità che sono pertinenti al progetto in questione.*

## L'importanza di una comunità professionale competente ed esperta capace anche di lavorare in team (di sviluppo e/o di valutazione)

**Il processo di VIA comporta e presuppone adeguate competenze e conoscenze degli sviluppatori e dei valutatori**

### **Articolo 5**

(...)

***Su richiesta del committente, e tenendo conto delle informazioni fornite da quest'ultimo, in particolare in merito alle caratteristiche peculiari del progetto, incluse l'ubicazione e le caratteristiche tecniche e al suo probabile impatto sull'ambiente, l'autorità competente esprime un parere sulla portata e il livello di dettaglio delle informazioni*** da riportare da parte del committente nel rapporto di valutazione dell'impatto ambientale ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo. ***Prima di pronunciarsi, l'autorità competente consulta le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 1.*** Gli Stati membri possono altresì richiedere il parere di cui al primo comma alle autorità competenti anche se il committente non lo abbia richiesto.

Al fine di garantire che i rapporti di valutazione dell'impatto ambientale siano completi e di qualità:

- a) il committente garantisce che il rapporto di valutazione dell'impatto ambientale venga elaborato da esperti competenti;***
- b) l'autorità competente assicura di disporre di competenze sufficienti, o di potervi accedere, se necessario, per esaminare il rapporto di valutazione dell'impatto ambientale; e***
- c) se necessario, l'autorità competente chiede al committente informazioni supplementari, in conformità dell'allegato IV, direttamente rilevanti per addivenire a una conclusione motivata circa gli effetti significativi del progetto sull'ambiente.***

**Decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104** *Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114. (In Gazzetta ufficiale del 6 luglio 2017, n. 156)*

**Art. 2** *Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*

1. *All'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) *la lettera b) e' sostituita dalle seguenti: «**b) valutazione d'impatto ambientale, di seguito VIA: il processo che comprende, ...***

*b) la lettera c) e' sostituita dalla seguente: «c) impatti ambientali: effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversita', con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtu' della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilita' del progetto a rischio di gravi incidenti o calamita' pertinenti il progetto medesimo.»*

**Art. 5** *Introduzione dell'articolo 7-bis nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*  
(...) 3. *Sono sottoposti a VIA in sede regionale, i progetti di cui all'allegato III alla parte seconda del presente decreto. Sono sottoposti a verifica di assoggettabilita' a VIA in sede regionale i progetti di cui all'allegato IV alla parte seconda del presente decreto.*

(...)

5. *In sede regionale, l'autorita' competente e' la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome.*

(...)

**7. Qualora un progetto sia sottoposto a verifica di assoggettabilita' a VIA o a VIA di competenza regionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano che le procedure siano svolte in conformita' agli articoli da 19 a 26 e da 27-bis a 29 del presente decreto. Il procedimento di VIA di competenza regionale si svolge con le modalita' di cui all'articolo 27-bis.**

**8. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalita' di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonche' l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali.**

*La potesta' normativa di cui al presente comma e' esercitata in conformita' alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, **fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalita' della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonche' per la destinazione alle finalita' di cui all'articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-bis.***

*Art. 9*

*Sostituzione dell'articolo 20 del decreto legislativo  
3 aprile 2006, n. 152*

*1. L'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e'  
sostituito dal seguente:*

*«Art. 20 (Definizione del livello di dettaglio degli elaborati  
progettuali ai fini del procedimento di VIA). - **1. Il proponente ha  
la facoltà di richiedere, in qualunque momento, una fase di  
confronto con l'autorità competente al fine di definire la portata  
delle informazioni e il relativo livello di dettaglio degli elaborati  
progettuali necessari allo svolgimento del procedimento di VIA.***

*Art. 10*

*Sostituzione dell'articolo 21 del decreto legislativo  
3 aprile 2006, n. 152*

*1. L'articolo 21 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e'  
sostituito dal seguente:*

*«Art. 21 (Definizione dei contenuti dello studio di impatto  
ambientale). - **1. Il proponente ha la facoltà di richiedere una fase  
di consultazione con l'autorità competente e i soggetti competenti  
in materia ambientale al fine di definire la portata delle  
informazioni, il relativo livello di dettaglio e le metodologie da  
adottare per la predisposizione dello studio di impatto ambientale.***

## *Art. 11*

*Sostituzione dell'articolo 22 del decreto legislativo  
3 aprile 2006, n. 152*

*1. L'articolo 22 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e'  
sostituito dal seguente:*

*«Art. 22 (Studio di impatto ambientale).*

*5. Per garantire la completezza e la qualita' dello studio di  
impatto ambientale e degli altri elaborati necessari per  
l'espletamento della fase di valutazione, il proponente:*

*a) tiene conto delle conoscenze e dei metodi di valutazione  
disponibili derivanti da altre valutazioni pertinenti effettuate in  
conformita' della legislazione europea, nazionale o regionale, anche  
al fine di evitare duplicazioni di valutazioni;*

*b) ha facolta' di accedere ai dati e alle pertinenti informazioni  
disponibili presso le pubbliche amministrazioni, secondo quanto  
disposto dalle normative vigenti in materia;*

***c) cura che la documentazione sia elaborata da esperti con  
competenze e professionalita' specifiche nelle materie afferenti alla  
valutazione ambientale, e che l'esattezza complessiva della stessa  
sia attestata da professionisti iscritti agli albi professionali.».***

N.B. Anche le PPAA possono essere «proponenti» di progetti assoggettabili a V.I.A. (o anche di progetti che vanno a verifica)

## **Art. 16**

*Sostituzione dell'articolo 27 e **introduzione dell'articolo 27-bis** nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*

*1(...)*

*2. Dopo l'articolo 27 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e' inserito il seguente:*

*«**Art. 27-bis (Provvedimento autorizzatorio unico regionale).** - 1. Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorita' competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'articolo 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti.*

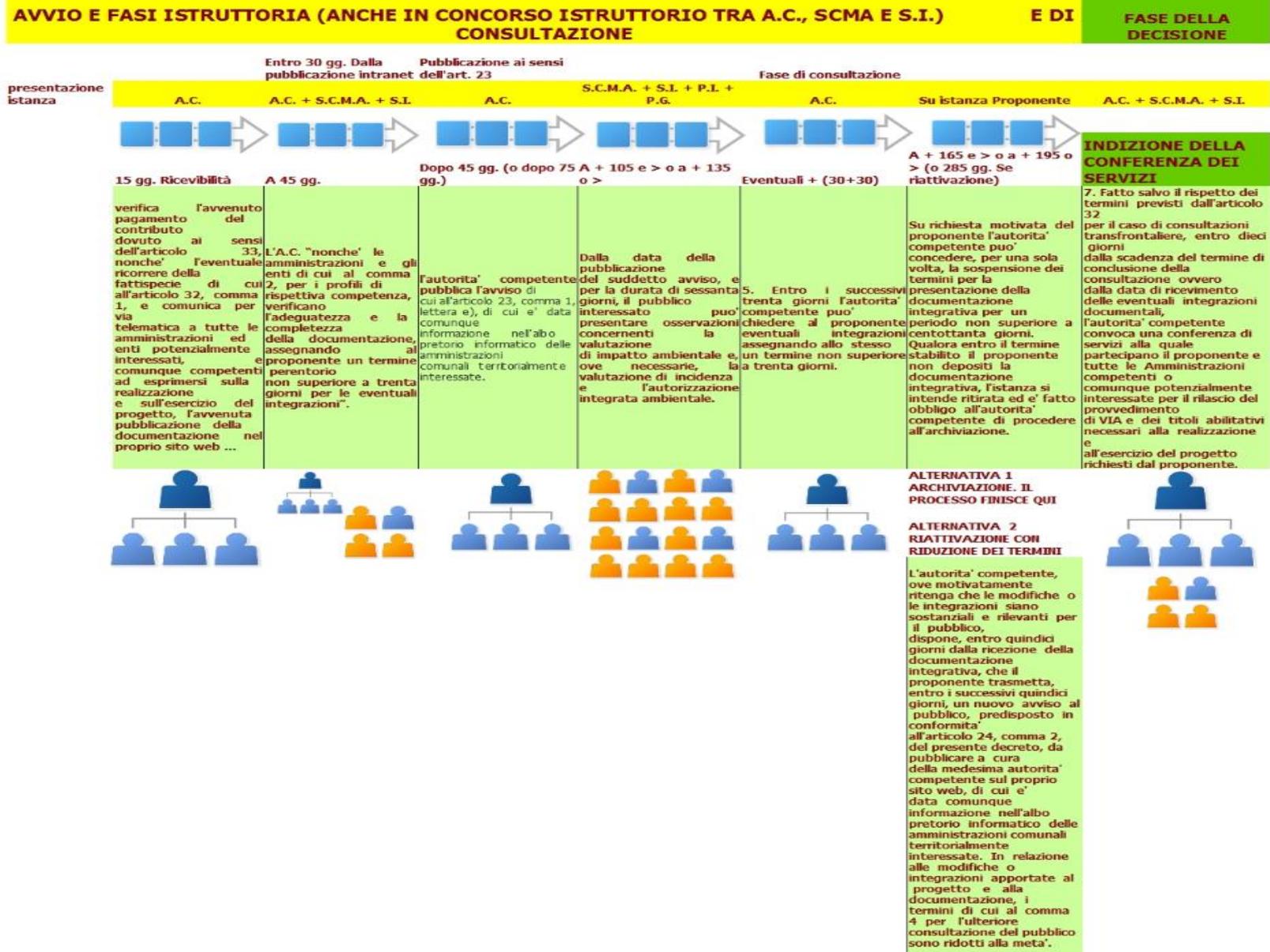
**VA SPECIFICATO CHE DETTI PARERI, ..., ATTI DI ASSENSO SONO ESPLICITATI ALL'ART. 27, COMMA 2 CHE RECITA INFATTI:**

*2. Il provvedimento unico di cui al comma 1 comprende il rilascio dei seguenti titoli laddove necessario:*

- a) autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte II del presente decreto;*
- b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del presente decreto;*
- c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attivita' di escavo e attivita' di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del presente decreto;*
- d) autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;*
- e) autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;*
- f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;*
- g) nulla osta di fattibilita' di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105;*
- h) autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.*

*3. Nel caso di cui al comma 2, lettera a), lo studio di impatto ambientale e gli elaborati progettuali contengono anche le informazioni previste ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 29-ter e il provvedimento finale contiene le condizioni e le misure supplementari previste dagli articoli 29-sexies e 29-septies.*

# Linea temporale e fasi del processo



Prima di continuare e analizzare la fase decisoria della Conferenza di Servizi, possiamo certamente affermare che, sulla base delle argomentazioni e delle motivazioni addotte per intervenire sul procedimento della Valutazione di Impatto Ambientale, in estrema sintesi la direttiva europea e la norma nazionale convergono sulla necessità di:

- Attribuire alla Valutazione di Impatto Ambientale l'accezione e le modalità di svolgimento di un **processo**;
- **dotare gli studi e i rapporti di VIA (o di verifica) di maggiore rigore scientifico** e di informazioni aggiornate e verificabili;
- **attestare (ed eventualmente rafforzare) il livello di competenza professionale dei responsabili dei rapporti e dei valutatori** (non solo in campo ambientale ma anche in ordine alle specifiche tipologie degli interventi progettuali);
- **definire checklist esaurienti ed esaustive per la definizione della portata e del livello delle informazioni** da inserire nei rapporti ambientali di fase, per non incorrere nella sospensione del flusso procedimentale (per eventuali richieste di integrazioni), per consolidare il progetto dal punto di vista delle prestazioni ambientali, per redigere esaustivi rapporti ambientali, per individuare correttamente gli impatti ed escludere quelli non significativi, ecc.;
- **attivare maggiori confronti tra i soggetti proponenti e le Autorità competenti sia durante la fase di istruttoria/consultazione quanto anche attraverso l'adesione a strumenti o procedimenti volontari** (come quello di *scoping*, art. 21 del D.Lvo 152/06 s.m.i.).

Dall'altra parte, per quanto le linee guida europee abbiano definito e articolato checklist e modelli di Rapporti di fase con lo scopo di procedere in maniera più scientifica e di non far gravare sui proponenti costi e tempi inutili del procedimento (sospensione, interruzione, integrazioni, prescrizioni...), l'Italia ha accolto solo in parte le suggestioni europee, per quanto orientate alla semplificazione e all'ulteriore abbattimento di gold plating.

## LA CONFERENZA DI SERVIZI

*7. Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'articolo 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate **per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente.** La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita. Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al **periodo precedente è assunta** sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto.*

*8. Tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

*9. Le condizioni e le misure supplementari relative all'autorizzazione integrata ambientale e contenute nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità di cui agli articoli 29-octies, 29-decies e 29-quattuordecies. Le condizioni e le misure supplementari relative agli altri titoli abilitativi di cui al comma 7, sono rinnovate e riesaminate, controllate e sanzionate con le modalità previste dalle relative disposizioni di settore da parte delle amministrazioni competenti per materia.*