

V.I.A. e deroghe (nota a CGUE 24.2.2022, C-463/2020, Namur-Est Environment ASBL)*

La sentenza qui commentata mi è sembrata interessante perché, oltre ad essere molto recente, consente di svolgere qualche considerazione, di confermare qualche impressione si potrebbe dire, sulle scelte ambientali e su alcune dinamiche e tendenze tipiche delle valutazioni ambientali.

Di come l'ordinamento le vorrebbe, di come i diversi soggetti dell'ordinamento le auspicerebbero e di come sono.

Idealmente la mia presentazione si divide in tre parti: 1. la descrizione del caso, 2. l'omologo contesto normativo e procedimentale in Italia e 3. alcune riflessioni conclusive

1. La vicenda che porta alla Corte di giustizia si svolge nell'arco di 12 anni in Belgio, dove finisce davanti al Consiglio di Stato che solleva domanda di pronuncia pregiudiziale davanti alla Corte europea.

Tutto ha inizio nel 2008 con una domanda di autorizzazione unica per un progetto di riapertura di una cava di oltre 50 ettari sulle rive della Mosa, contiguo a un sito Natura 2000 e all'interno di due siti di grande interesse biologico. Questi siti sarebbero stati irrimediabilmente compromessi dalle opere di escavo, da un tunnel di collegamento, dai nastri trasportatori e da una piattaforma per il carico delle chiatte e per questo motivo il primo parere dell'autorità competente è negativo e la società proponente deve modificare il progetto e proporre mitigazioni.

La direttiva habitat in questi casi prevede che sia possibile una deroga delle misure di protezione delle specie protette, con procedimento a parte, esterno e presupposto a quello di valutazione ambientale, in questo caso una VIA, e di valutazione di incidenza, la cosiddetta VINCA.

In Belgio questa deroga va richiesta ad un organo amministrativo, l'Ispettore generale del dipartimento per la natura e le foreste della Regione. Nel 2016 la deroga viene richiesta e rilasciata nel giro di un paio di mesi.

Dopo ciò la ditta riprende il procedimento per il rilascio della AUA (evidentemente nel diritto belga non c'è una norma come l'art. 27, comma 7 e le altre disseminate nel nostro TU ambiente, per la quale il mancato deposito della documentazione integrativa entro il termine fissato equivale a ritiro della domanda) passando alla fase dell'indagine pubblica, che vede alzarsi molte voci in opposizione al progetto.

L'Autorità competente cambia però ugualmente idea e rende parere favorevole in sede di VIA (punto 25 della decisione la distruzione sarebbe progressiva e comunque compensata e dopo uno sfruttamento di 30 anni i siti avrebbero ancora un interesse biologico accettabile)

L'autorità competente per l'autorizzazione è però in Belgio l'organo politico e il Ministro nega l'autorizzazione.

La società ricorre senza successo.

Ricorre nel frattempo anche una associazione ambientalista (Namur Est Environment) contro la decisione di deroga, lamentando che prima di essa non vi sia stata una consultazione del pubblico come richiesto dalla direttiva VIA nella sua versione consolidata del 2011.

Quindi il Consiglio di Stato chiede:

- se deroga e autorizzazione unica siano da ritenere come atti e procedimenti distinti o come parti di un unico procedimento complesso, visto che la deroga non autorizza in alcun modo l'intervento e che in sede di autorizzazione possono essere imposte ulteriori condizioni più restrittive
- se in quest'ultimo caso le condizioni in materia di partecipazione del pubblico richieste dalla direttiva 2011/92 siano rispettate anche se la fase di consultazione pubblica si apre dopo la deroga e prima dell'autorizzazione finale, visto che la direttiva chiede che per i progetti soggetti a doppio obbligo di valutazione e autorizzazione il pubblico sia informato in una fase precoce e non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni e che il pubblico deve potersi esprimere quando ancora tutte le opzioni sono aperte in modo da garantire l'effettività della partecipazione.

Va conciliata quindi la partecipazione tempestiva con quella effettiva nell'ambito di un procedimento complesso.

La Corte svolge molte riflessioni che sembrano andare in un senso favorevole alla tesi sostenuta dall'associazione ambientalista ricorrente, ma alla fine conclude che

- la decisione sulla deroga rientra nel procedimento di autorizzazione/valutazione ambientale come atto presupposto ma non vincolante per la decisione finale.

Qui potremmo riflettere su concetti classici del diritto amministrativo generale come il procedimento composto e l'atto amministrativo complesso, anche per quanto riguarda le invalidità. Ma mi limito a metterla qui, e non proseguirò su questa strada

- il secondo punto: il requisito della partecipazione è soddisfatto, anche dal punto di vista della tempestività e effettività, se questa avviene prima della decisione principale ossia finale à la direttiva non impone di anticipare alla decisione preliminare, ma spetta al giudice nazionale verificare se nel caso concreto sono rispettate le tre condizioni: 1. partecipazione prima della decisione di autorizzare, 2. possibilità del pubblico di esprimersi in modo utile e completo sul progetto complessivo e 3. possibilità per l'autorità competente di tener pienamente conto delle risultanze della partecipazione

2. In Italia la deroga alle misure di conservazione è disciplinata all'art. 11 dpr 357/97. Nel dpr è disciplinata anche la VINCA e nel TU amb si stabilisce l'integrazione tra il procedimento di VINCA, le Valutazioni ambientali e le autorizzazioni uniche.

Rispetto al caso belga: i casi in cui può essere autorizzata una deroga sono gli stessi perché su questo punto la direttiva habitat lascia poco margine e mi sembra che questo -anche se non è specificato- sia tra i motivi imperativi di interesse pubblico quelli "di natura sociale ed economica".

La differenza si può avere invece nell'organo cui spetta la decisione sulla deroga: in Italia è il MiTE, ma anche qui la declinazione dell'ordinamento ha fatto ripiegare sull'organo amministrativo: in particolare la direzione generale per il patrimonio naturalistico. Sono provvedimenti abbastanza frequenti, nel solo primo semestre del 2020 ci sono state cinquanta autorizzazioni di deroga.

Per quanto riguarda la VINCA, essa segue le competenze in materia di VIA e Autorizzazioni ambientali (quando coesiste con questi provvedimenti) e quindi Ministero, Regione o Provincia altrimenti compete all'ente gestore del sito Natura 2000, ossia le Regioni secondo poi le leggi regionali.

Spetta però poi al Ministero inviare alla Commissione una relazione sulle deroghe concesse, con i

dettagli specificati all'ultimo comma dell'art. 11. E questo quindi richiede un notevole coordinamento delle informazioni regionali.

3. Vengo così ad alcune considerazioni conclusive, che emergono dal caso e dal fugace sguardo al nostro ordinamento.

Mi pare che emergano con evidenza due cose:

- la prima è legata agli spazi che anche le disposizioni dell'Unione in materia di aree protette e partecipazione, che sulla carta costruiscono un sistema di tutele molto rigido e restrittivo, lasciano invece margini discretamente ampi ai legislatori e agli amministratori. Anche espressioni assolute "fase precoce" e "non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni" e che il pubblico deve potersi esprimere "quando ancora tutte le opzioni sono aperte" possono essere lette alla luce di un ragionevole bilanciamento.

- la seconda riguarda il carattere essenzialmente politico delle scelte ambientali. Che emerge violentemente quando interviene l'organo politico, ma è in ogni caso presente e ineliminabile. La vicenda belga è esemplare da questo punto di vista e sarà interessante vedere cosa deciderà il Consiglio di Stato sul ricorso ancora pendente, dopo che il ricorso contro il diniego ministeriale è stato respinto. Questo comporta un sindacato debole del giudice amministrativo e rende non indifferente il momento (e così chiudo il cerchio della mia conclusione) in cui interviene il pubblico nel procedimento.

Così come fondamentale diventano anche la formazione degli operatori e dei soggetti con potere decisionale nonché di (in)formazione dell'opinione pubblica, che profitterebbe grandemente di toni moderati e obiettivi e che invece su questi temi spesso cerca la spettacolarizzazione e la comunicazione emotiva.

[Sentenza](#)

Elena Buoso

*Il testo riprende l'intervento tenuto al seminario del 22 aprile 2022, svoltosi in Treviso e organizzato dall'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti dal titolo "*Valutazione di impatto ambientale e Valutazione ambientale strategica*".