



FANTIGROSSI

dal 1984

STUDIO LEGALE

LE VALUTAZIONI AMBIENTALI COME STRUMENTO DI
PARTECIPAZIONE, TRASPARENZA E PREVENZIONE DEI CONFLITTI

30 MAGGIO 2023
AVV. UMBERTO FANTIGROSSI

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI MILANO – POLITECNICO DI MILANO

LE VALUTAZIONI AMBIENTALI COME STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE, TRASPARENZA E PREVENZIONE DEI CONFLITTI

1. IL CONTESTO (1): LA COMPLESSITA' DEL DIRITTO AMBIENTALE
2. IL CONTESTO (2) (3): LA TRASFORMAZIONE DELLA P.A.
3. IL PRINCIPIO DELL'AZIONE AMBIENTALE
4. GLI OBIETTIVI DELLE V.I.A.
5. LA TRASPARENZA E LA PARTECIPAZIONE COME FATTORI DI SUCCESSO DELLE V.I.A.
6. CONCLUSIONI

IL CONTESTO (1): LA COMPLESSITA' DEL DIRITTO AMBIENTALE

- ▶ **REGOLAZIONE MULTILIVELLO** (eccesso di fonti di produzione delle regole)
- ▶ **CONFLITTI TRA REGOLATORI**
- ▶ **PLURALITA' DI INTERESSI PUBBLICI** (es. pluralità degli usi delle acque)
- ▶ **PLURALISMO AMMINISTRATIVO E SETTORIALIZZAZIONE DELLE P.A.**
- ▶ **DIFFICOLTA' DEGLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE E DEI RACCORDI AMMINISTRATIVI**
- ▶ **PLURALITA' DELLE GIURISDIZIONI**

IL CONTESTO (2): LA TRASFORMAZIONE DELLA P.A. verso un diritto amministrativo paritario

Il nostro paese si è dotato nel 1990 della legge generale sul procedimento amministrativo e sulla trasparenza amministrativa, la n. 241, la quale è stata il portato di una volontà unitaria e forte anche della dottrina giuridica di attuare la Costituzione, in primo luogo superando una concezione separata ed autoritaria di pubblica amministrazione.

Il procedimento diventa il luogo e lo strumento di mediazione tra il fine di garanzia (imparzialità) e il fine di buona amministrazione (realizzazione dell'efficacia) (art. 97 Cost.)

L'ampia partecipazione, il complesso intrecciarsi degli interessi e dei fatti, l'attenta istruttoria che arricchiscono e vitalizzano il procedimento servono non solo a garantire la più scrupolosa imparzialità, ma a rendere possibile la scelta più adeguata.

Il centro del procedimento è nella **partecipazione**, privata e pubblica, che consente di far emergere fatti ed interessi, accertare i dati tecnici, definire l'interesse pubblico che non è più «a priori» determinato. **L'atto amministrativo non è più solo espressione del potere e della competenza, ma il risultato del procedimento**; esso non è neppure l'unico sbocco possibile, potendosi pervenire alternativamente **all'accordo**, alla rinuncia alla prosecuzione dell'azione, all'apertura di altri procedimenti.

L'altro caposaldo della rivoluzione copernicana che la legge n. 241 del 1990 ha avviato nella pubblica amministrazione è quello della **trasparenza**, rovesciando il precedente sistema improntato all'opposto principio del segreto d'ufficio. Del resto appare chiaro che l'accesso agli atti rappresenta il presupposto imprescindibile per una partecipazione effettiva al procedimento, dal momento che la condivisione del fascicolo è indispensabile per l'esercizio del diritto di intervento.

IL CONTESTO (3): LA TRASFORMAZIONE DELLA P.A.

- ▶ Il diritto ad una buona amministrazione è sancito dall'art. 41 della Carta europea dei diritti (Nizza 2000) ora vincolante a seguito del Trattato di Lisbona del 2009. Diventano così inderogabili il diritto di essere ascoltati prima di un provvedimento pregiudizievole, il diritto di accedere al fascicolo, nonché l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.
- ▶ **Art. 1, comma 1, della Legge n. 241/1990:** *1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.*
- ▶ Art. 1, commi 1 e 2, D. Lgs. n. 33/2013: *1. La trasparenza è intesa come **accessibilità totale** dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, **promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa** e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche .*
- ▶ *2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, **concorre ad attuare il principio democratico** e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. **Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.***

IL PRINCIPIO DELL'AZIONE AMBIENTALE

ART. 3 *ter* D. LGS. N. 152/2006 (CODICE DELL'AMBIENTE)

- ▶ **1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private**, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale (2) .
- ▶ [1] Articolo aggiunto dall'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.
- ▶ [2] In riferimento al citato articolo 174, comma 2, del TCE vedasi, ora, l'articolo 191 del TFUE.

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo

Rio de Janeiro giugno 1992

Principio n. 10

- ▶ Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli.
- ▶ Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali.
- ▶ Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni.
- ▶ Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo.

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO
del 27 giugno 1985
concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti
pubblici e privati (85/337/CEE)

- ▶ *..considerando*
- ▶ che l'autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente;
- ▶ che questa valutazione deve essere fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente e eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto;

DIRETTIVA 2014/52/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la Direttiva 2011/92/UE

- ▶ l'articolo 1 è così modificato:
- ▶ a) al paragrafo 2 è aggiunta la definizione seguente:
- ▶ «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 l'integrazione della conclusione motivata dell'autorità competente in tutte le decisioni di cui all'articolo 8 bis.»**; (*)

(*) Nota: vedi artt. 25 e 26 Codice dell'ambiente

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO
del 27 giugno 1985
concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti
pubblici e privati (85/337/CEE) – art. 6 e art. 8

- ▶ Art. 6, comma 2. Gli Stati membri vigilano affinché :
 - ▶ – **qualsiasi domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte ai sensi dell'articolo 5 siano messe a disposizione del pubblico;**
 - ▶ – **al pubblico interessato sia data la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto.**

- ▶ Art. 8

- ▶ **Le informazioni raccolte in conformità degli articoli 5, 6 e 7 debbono essere prese in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione.**

OBIETTIVI E LIMITI DELLE V.I.A.

OBIETTIVI:

- ASSICURARE UN ADEGUATO LIVELLO DI TUTELA AMBIENTALE E RISPETTARE I PRINCIPI DI PRECAUZIONE, DELL'AZIONE PREVENTIVA E DELLA CORREZIONE ALLA FONTE DEI DANNI CAUSATI ALL'AMBIENTE
- GARANTIRE L'INTEGRAZIONE DELLE ESIGENZE AMBIENTALI NELLE DECISIONI PUBBLICHE
- COINVOLGERE IL PUBBLICO NELLE DECISIONI CHE RIGUARDANO L'AMBIENTE

LIMITI:

- BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI AD ELEVATO TASSO DI POLITICITA'
- SCARSA EFFICACIA DEGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO E DI COLLABORAZIONE TRA P.A. (CONFERENZA DI SERVIZI)
- OBBLIGHI PROCEDURALI MA NON DI RISULTATO
- CONTROLLI AMMINISTRATIVI E RIMEDI GIUDIZIALI DEBOLI E DI DIFFICILE ACCESSO

LE PROCEDURA DI V.I.A. COME STRUMENTI DI PREVENZIONE E RISOLUZIONE DEI CONFLITTI

- ▶ Senza le V.I.A. le decisioni risultano «imposte» e «calate dall'alto».
- ▶ L'assenza di adeguate informazioni e la mancanza complessiva di trasparenza sviluppano e giustificano posizioni di opposizione.
- ▶ Se non si ricerca il consenso prima è più facile ricevere opposizioni in corso di realizzazione dell'opera.
- ▶ La soluzione progettuale non previamente discussa e priva di confronto preventivo con le varie amministrazioni e con la popolazione insediate sul territorio rinuncia ad avvalersi della maggiore conoscenza dell'ambiente che questi attori locali possiedono.
- ▶ Senza le V.I.A. e in generale senza un procedimento amministrativo trasparente e partecipato si rinuncia alla possibilità di raggiungere accordi e soluzioni bonarie che evitano il contenzioso giudiziale postumo.

Per approfondire

- ▶ U. Fantigrossi, *Ambiente 1986-2016*, in Riv. Giur. Amb., n.1-2017
- ▶ S. Grassi, *Tutela dell'Ambiente (Dir. Amm.)*, Enc. Dir., Annali I
- ▶ E. Scotti, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la via e i procedimenti unificati*, Riv. Giur. Edilizia, n. 5-2018
- ▶ T. Dibenedetto, *La partecipazione civica al procedimento di valutazione dell'impatto ambientale tra effettività della tutela e ampio accesso alla giustizia*, Giustizia civile.com, n. 5/2020
- ▶ A. Cederna, *Un giro d'orizzonte, scritti, discorsi e proposte di legge*, Biblion Edizioni, 2022