

IL TERMINE DI VALIDITÀ DELLA VIA ALLA LUCE DEL MUTAMENTO DEL CONTESTO AMBIENTALE DI RIFERIMENTO

DI FEDERICO VANETTI E ANDREA OGGIONI

TAR Umbria, sez. I, 20 maggio 2022, n. 120 -Pres. Raffaele Potenza, Est. Davide De Grazia - F. S.r.l. (avvocati Roberto Baldoni e Mario Rampini,) contro il Comune di Panicale (avvocato Francesco Augusto De Matteis), Regione Umbria (avvocato Luciano Ricci), il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i Beni e le attività culturali e per il turismo e l'Ufficio Territoriale del Governo di Perugia (Avvocatura distrettuale dello Stato) e nei confronti di Società agricola forestale M. a r.l. (avvocati Massimo Zortea, Veronica Dini, Corrado Carrubba e Stefano Goretti).

I provvedimenti autorizzativi di valutazione ambientale hanno una durata limitata nel tempo e le decisioni su progetti già approvati sono riesaminabili in considerazione della natura intrinsecamente dinamica dei fattori che condizionano gli equilibri ambientali e della mutevolezza nel tempo delle condizioni di contesto. Risulterebbe, dunque, illogico e contrario al sistema di tutele ambientali previsto dall'ordinamento, anche sulla base del principio di massima precauzione in materia ambientale, ritenere che i provvedimenti VIA assentiti antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 (e successivamente del d.lgs. n. 104/2017) possano avere durata indeterminata nel tempo sebbene i progetti non siano ancora stati realizzati.

* * *

Con la decisione in commento, il giudice amministrativo umbro ha approfondito i profili inerenti alla validità del provvedimento conclusivo della Valutazione di Impatto Ambientale di cui all'articolo 25 del D.lgs. n. 152/2006.

In sintesi, l'ambito del ricorso proposto avanti il TAR Umbria riguardava la richiesta di annullamento della determinazione regionale con cui la conferenza di servizi aveva manifestato un "giudizio non favorevole di compatibilità ambientale" adottato nel 2020 con riferimento al progetto di coltivazione e ricomposizione ambientale di una cava di calcare, già autorizzato nel 2002¹ e confermato nel 2009².

In conformità alla normativa vigente all'epoca, il provvedimento adottato nel 2009 assumeva che una nuova richiesta autorizzatoria (avente ad oggetto il medesimo progetto) non avrebbe richiesto l'esecuzione di una nuova VIA.

Senonché, nel 2018 la Regione Umbria, in ragione del tempo trascorso, richiedeva comunque l'esecuzione di una nuova VIA o l'adozione di un Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27-bis del D.lgs. n. 152/2006.

Sul punto, è bene evidenziare che il D.lgs. n. 152/2006 originariamente non prevedeva termini di validità dei provvedimenti VIA, la cui validità temporale è stata introdotta solo nel 2008 (modifiche all'articolo 26³) e successivamente modificata nel 2017 (articolo 25).

Da tale modifica l'art. 25, comma 5 vigente stabilisce che *“Il provvedimento di VIA è immediatamente pubblicato sul sito web dell'autorità competente e ha l'efficacia temporale, comunque non inferiore a cinque anni, definita nel provvedimento stesso, tenuto conto dei tempi previsti per la realizzazione del progetto, dei procedimenti autorizzatori necessari, nonché dell'eventuale proposta formulata dal proponente e inserita nella documentazione a corredo dell'istanza di VIA. Decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità competente”*⁴.

La decisione in commento si pone in contrasto con i precedenti giurisprudenziali riguardanti i termini di validità delle VIA eseguite prima delle modifiche normative descritte, secondo cui *“L'art. 23, comma 21 quinquies, d.l. 1 luglio 2009 n. 78, integrando l'art. 26, comma 6, d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 1, comma 3, d.lgs. n. 4/2008, ha precisato, con effetto di interpretazione autentica, che il termine quinquennale di validità del decreto di V.I.A. deve essere applicato solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008, cosicché appare evidente come la norma di diritto intertemporale abbia inteso consolidare senza limiti di tempo il decreto di VIA e tutti gli atti sullo stesso basati”*⁵.

L'ultra-validità dei provvedimenti VIA avviati successivamente al 2008 verrebbe, dunque, messa in discussione dalla tesi interpretativa del TAR Umbria volta ad evitare che *“i provvedimenti VIA antecedenti all'entrata in vigore delle novelle che hanno interessato le disposizioni adesso in esame (d.lgs. n. 4/2008; d.lgs. n. 104/2017) possano avere efficacia sine die, sebbene i relativi progetti non siano stati ancora realizzati, mentre provvedimenti molto più recenti hanno, secondo le disposizioni sopra ricordate, efficacia limitata nel tempo”*⁶.

Sebbene le motivazioni fornite dal giudice umbro appaiano a prima vista logiche e ragionevoli, e in parte confermate da modifiche normative di recentissima introduzione, la questione meriterebbe – ad avviso di chi scrive – una ulteriore riflessione⁷.

Come noto, infatti, la VIA riguarda uno specifico progetto la cui autorizzazione alla realizzazione è oggetto di un successivo e distinto provvedimento autorizzativo.

Se le modifiche da ultimo introdotte prevedono una durata della VIA congrua con i titoli edilizi e consentono che il provvedimento ambientale possa avere una durata diversa per adeguarsi al titolo che ad esse consegue, analogo sistema non era previsto prima del 2008, con il che non può escludersi che procedure seguite prima dell'entrata in vigore delle disposizioni limitanti la durata attengano a progetti con autorizzazioni ancora valide ed efficaci.

In tali ipotesi, ritenere decaduta la VIA nelle more di validità del titolo autorizzativo (o del piano o programma che provvede per l'ottenimento di tali titoli), porterebbe a incertezze sulla validità dei provvedimenti e la possibilità di realizzare l'opera in questione o avviare l'attività soggetta a

valutazione, in contrasto con il principio eurounitario di certezza del diritto più volte ribadito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁸.

Il problema non è meramente teorico ma riveste un aspetto pratico: basti pensare che prima dell'introduzione della VAS nel 2006, anche i piani e programmi urbanistici venivano sottoposti a VIA, il cui provvedimento era, dunque, destinato a produrre effetti duraturi nel tempo. Si pensi ad esempio a piani urbanistici approvati in tale lasso temporale e successivamente soggetti alle proroghe amministrative discrezionali o di natura automatica approvate nel 2013⁹ e nel 2020¹⁰ triennali (nonché alla recentissima proroga annuale disposta dal D.L. n. 51/2022), rispetto a cui potrebbero risultare tutt'ora validi i relativi titoli autorizzativi.

Ad avviso di chi scrive, dunque, il principio dichiarato dal TAR Umbria dovrebbe essere verificato alla luce della validità dell'autorizzazione amministrativa rilasciata all'esito del procedimento di VIA, risultando necessaria una nuova valutazione ambientale solo in caso di effettiva decadenza del titolo autorizzativo.

¹ In particolare:

1. le prime attività di cava erano svolte sul finire degli anni novanta sulla base degli assenti ambientali e paesaggistici rilasciati dall'amministrazione locale;
2. successivamente, in data 31 ottobre 2002 il Comune di Panicale emetteva un primo provvedimento autorizzativo con giudizio positivo di compatibilità ambientale avente una validità di sette anni;
3. trascorso tale lasso di tempo, il progetto veniva nuovamente sottoposto a verifica di compatibilità ambientale (regionale) conclusasi con esito positivo il 21 aprile 2009.

² È bene evidenziare che tale provvedimento regionale aveva stabilito espressamente che “*«il progetto definitivo per l'esercizio dell'attività estrattiva all'interno del giacimento oggetto della presente determinazione, nel caso in cui ne sia dichiarata la disponibilità, non è sottoposto a procedura di VIA, né alla procedura di Valutazione di incidenza di cui al D.P.R. 357/1997», purché fosse rispettata la prescrizione «che il progetto definitivo di completamento del giacimento [fosse] conforme a quello valutato positivamente in sede di Valutazione di Impatto Ambientale»»*”.

³ L'art. 26, comma 6, come introdotto dal d.lgs. 4/2008 prevedeva che: “*L progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata*”. Il dettato originario è stato abrogato dall'articolo 4, comma 2, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e contestualmente sostituito dall'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

⁴ Articolo sostituito dall'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4; modificato dall'articolo 2, comma 21, lettera a), b) e c) del D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, dall'articolo 5, comma 1, lettera c), del D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127 ed infine sostituito dall'articolo 14, comma 1, del D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 104.

⁵ T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 1 marzo 2021, n.1327. Si veda anche T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 1 dicembre 2017, n.1904;

⁶ La decisione in commento riporta come segue un precedente giurisprudenziale del Consiglio di Stato: “*Deve pertanto ritenersi che «un provvedimento VIA – in qualunque momento adottato e, a maggior ragione, se adottato in epoca remota – debba ontologicamente avere una efficacia temporale limitata e non possa essere ritenuto avere efficacia sine die», per cui, se l'efficacia temporale non risulta individuata nel provvedimento «può presumersi che la stessa debba intendersi di cinque anni e che, in ogni caso, a distanza di molti anni, in un contesto fattuale e normativo necessariamente mutato, sia venuta meno» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2020, n. 3937)*”.

⁷ Inoltre, la recentissima modifica apportata all'art. 25, comma 5 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che: “*Fatto salvo il caso di mutamento del contesto ambientale di riferimento, il provvedimento con cui è disposta la proroga ai sensi del secondo periodo non contiene prescrizioni diverse e ulteriori rispetto a quelle già previste nel provvedimento*

di VIA originario” Comma modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera c), del D.L. 17 maggio 2022, n. 50, non ancora convertito in legge.

⁸ T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 1 marzo 2021, n.1327 *Se è vero che il diritto comunitario esige che gli Stati autorizzino l'esecuzione dei progetti con impatto ambientale importante soltanto successivamente alla favorevole conclusione della valutazione di compatibilità ambientale, è altrettanto innegabile che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in numerosi arresti, ha affermato la necessità che l'attuazione del diritto unionale deve avvenire nel rispetto del principio di certezza del diritto, in modo che gli interessati possano conoscere esattamente la portata dei loro diritti e obblighi così da regolarsi di conseguenza*". Si veda ad esempio CGUE, 1 luglio 2014 C-573/12, Alands Vindkraft, punti 125 e 128.

⁹ Articolo 30, comma 3-bis, D.L. n. 69/2013 (conv. l. n. 98/2013).

¹⁰ Articolo 10, comma 4-bis, D.L. n. 76/2020 (conv. l. n. 120/2020).