

GLI OBIETTIVI PERSEGUITI DAL LEGISLATORE EUROPEO E NAZIONALE CON IL PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DI INCIDENZA AMBIENTALE (VINCA)

DI FEDERICO VANETTI E MARIA GIULIA BOCCIERI

Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 novembre 2023, n. 9440 - Pres. Vincenzo Lopilato, Est. Luigi Furno – Omissis (avv. ti Ermanno Bocchini e Francesco Bocchini) c. Comune di Fragneto Monforte (avv.to Maurizio Balletta).

Nel contesto normativo italiano la valutazione di incidenza (VINCA) viene disciplinata dall'art. 6 del d.p.r. n. 120/2003, che ha sostituito l'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997, di attuazione dei paragrafi 3 e 4 della direttiva "Habitat". L'obiettivo di tutela che, pertanto, si prefigge il legislatore, europeo e nazionale, è quello massimo di conservazione dei siti, sia in via diretta (per piani e progetti da ubicarsi all'interno dei siti protetti) sia in via indiretta (per piani e progetti da ubicarsi al di fuori del perimetro delle dette aree, ma idonei comunque a incidere, per le caratteristiche tecniche del progetto o la collocazione degli impianti o la conformazione del territorio, sulle caratteristiche oggetto di protezione), con attenzione sia all'impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all'impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto.

** ** *

Con la decisione in commento, il Consiglio di Stato ripercorre i principali punti della normativa comunitaria e nazionale in materia di procedimento di valutazione di incidenza ambientale ("VINCA") – disciplinata all'art. 5 del DPR 357/1997ⁱ e dall'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE ("Direttiva Habitat")ⁱⁱ – chiarendone ulteriormente l'ambito applicativo.

In particolare, il giudice amministrativo – come ha già avuto modo di rappresentare in altre pronunce – ribadisce il principio per cui il procedimento di VINCA debba trovare applicazione non soltanto per i progetti che ricadono all'interno delle aree tutelate dalla Direttiva Habitat (*i.e.*, le aree ricomprese nella c.d. "rete Natura 2000"), ma anche per quei progetti che – seppur ubicati al di fuori delle citate aree – hanno comunque una "incidenza significativa" su tali areeⁱⁱⁱ. Tale incidenza, inoltre, deve essere valutata sia con riferimento all'impatto del singolo progetto sia con attenzione al c.d. impatto cumulativo del singolo progetto con gli altri progetti esistenti.

Com'è evidente, né l'art. 5 del D.P.R. 357/1997 né l'art. 6 della Direttiva Habitat forniscono criteri o indici certi che consentano di stabilire quando e in che misura l'incidenza di un progetto debba considerarsi, per l'appunto, *significativa*.

Neanche la giurisprudenza fornisce delle indicazioni chiarificatrici. Infatti, sebbene il giudice amministrativo abbia precisato quali possono essere gli elementi da tenere in considerazione nel procedimento di VINCA (e.g., caratteristiche tecniche del progetto, la collocazione degli impianti, la conformazione del territorio), lo stesso non ha poi fornito le indicazioni concrete per orientare la Pubblica Amministrazione nelle sue valutazioni, rimettendo inevitabilmente il giudizio di “*significatività*” dell’incidenza di un progetto ad una valutazione improntata alla logica del “*caso per caso*”.

In assenza di indici e criteri certi sia a livello normativo che giurisprudenziale, la Pubblica Amministrazione si troverebbe paradossalmente a dover svolgere una valutazione sull’ “ipotetico” impatto significativo per ogni progetto.

Inoltre, il Giudice Amministrativo si mostra fortemente rigoroso nel richiedere – come accade nella decisione in commento – che l’assenza di incidenza sia oggetto di una adeguata motivazione, pena l’illegittimità del relativo provvedimento.

Alla luce di tali indicazioni giurisprudenziali è evidente che – in assenza di criteri e indici certi sulla “*significatività*” dell’incidenza, la Pubblica Amministrazione rischierebbe di dover verificare la sussistenza di tale significatività in relazione a ogni progetto e di dover fornire sempre adeguate motivazioni in relazione a ciascun progetto, con conseguente aggravamento procedimentale anche per quegli interventi che, chiaramente, non incidono sulle aree tutelate (es. in ragione della distanza, della tipologia di intervento, dei presunti impatti).

Invero, lo stesso giudice amministrativo, in altre pronunce, ha riconosciuto che per alcuni progetti è evidente l’assenza di impatti significativi in ragione delle specifiche caratteristiche dell’intervento. Tuttavia, come detto, tale conclusione è sempre e comunque affidata ad una valutazione connotata da ampia discrezionalità^{IV}.

Pur comprendendo la necessità di dare primario rilievo ai principi di precauzione e prevenzione e, dunque, alla necessità di garantire un’effettiva tutela delle aree ricadenti nell’ambito di applicazione della Direttiva Habitat, sarebbe certamente utile che venissero individuati dei criteri certi e oggettivi per determinare quando e in che misura un progetto esterno a tali aree possa presumersi avere una “*incidenza significativa*” e quindi debba essere soggetto ad apposita valutazione, restando di contro tutti gli altri progetti esclusi da questo onere procedimentale.

In questo modo, la Pubblica Amministrazione non dovrebbe più valutare indistintamente tutti i progetti ma soltanto quelli che si assume *ex ante* che possano effettivamente avere un’incidenza “*significativa*”.

A livello nazionale, un primo tentativo di fornire degli indirizzi sul punto – invero non considerato dalla decisione in esame – è rappresentato dalle “*Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza*” del 28 dicembre 2019 elaborate dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica) / Regioni e Province Autonome (“**Linee Guida**”) che forniscono alcuni spunti interpretativi^V.

In particolare, le Linee Guida escludono la possibilità di elaborare delle liste di interventi che siano esclusi aprioristicamente dalla VINCA e del pari non ammettono che vengano individuate generiche zone di *buffer* rispetto ai siti che ricadono nella rete Natura 2000.

D’altro canto, le citate Linee Guida – al fine semplificare il procedimento di VINCA – fanno salva la possibilità per le Regioni e Province Autonome di individuare con apposito provvedimento degli elenchi di interventi **pre-valutati**, ossia ritenuti non significativamente incidenti sulle aree tutelate dalla Direttiva Habitat.

Per tali interventi, lo *screening* VINCA si considera già compiuto senza che sia necessario procedere con ulteriori valutazioni, fatta pur sempre salva la possibilità per l’autorità competente al rilascio del

titolo abilitativo di effettuare una **verifica di corrispondenza** tra il progetto oggetto di valutazione e il progetto pre-valutato.

Viceversa, ulteriori linee guida – approvate dal Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente in data 9 luglio 2019 – hanno ad esempio previsto che lo *screening* VINCA debba essere effettuato per quei progetti da realizzarsi nel raggio di 5 km dal sito tutelato dalla Direttiva Habitat.

Premesso quanto sopra, la fissazione di tali criteri non deve essere intesa come limite alla possibile individuazione di impatti significativi – che dovrebbe essere sempre ammessa nell’ambito dell’esercizio discrezionale della Pubblica Amministrazione – ma tuttalpiù potrebbe incidere sugli obblighi motivazionali.

In sintesi, se secondo i criteri esistenti o futuri, si presume che un progetto possa avere impatti significativi, la sua esclusione dalla VINCA dovrà avere una motivazione rafforzata.

Di contro, qualora invece un progetto – secondo i medesimi criteri – si assuma *ex ante* che non abbia impatti significativi, la motivazione rafforzata dovrebbe supportare la decisione della Pubblica Amministrazione di assoggettare comunque l’intervento a VINCA.

ⁱ L’art. 5, comma 3, del DPR 357/1997, come successivamente modificato dall’art. 6 del DPR 120/2003, prevede che: “*I proponenti di interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi, presentano, ai fini della valutazione di incidenza, uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell’allegato G, i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi*”.

ⁱⁱ L’art. 6, comma 3, della Direttiva Habitat afferma che: “*Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell’incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell’incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l’integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell’opinione pubblica*”.

ⁱⁱⁱ Vedasi in tal senso il Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 novembre 2018, n. 6773 che afferma che: “*L’obiettivo di tutela che, pertanto, si prefigge il legislatore europeo e nazionale, è quello massimo di conservazione dei siti, sia in via diretta (per piani e progetti da ubicarsi all’interno dei siti protetti) sia in via indiretta (per piani e progetti da ubicarsi al di fuori del perimetro delle dette aree, ma idonei comunque ad incidere, per le caratteristiche tecniche del progetto o la collocazione degli impianti o la conformazione del territorio, sulle caratteristiche oggetto di protezione), con attenzione sia all’impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all’impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto*”. Vedasi inoltre TAR Campania, Sez. V, 17 marzo 2021, n. 1790, TAR Campania, Sez. VII, 4 agosto 2023, n. 4759 e TAR Piemonte, Sez. II, 4 marzo 2021, n. 243.

^{iv} Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 maggio 2018, n. 3258 in cui è stato considerato non significativo l’impatto prodotto dall’installazione di un radar meteorologico in ragione, *inter alia*, della modesta ampiezza dell’intervento e considerato che “*il medesimo intervento non è in grado di produrre effetti negativi in quanto i suoi effetti ‘restano circoscritti alla modesta area di cantiere*”.

^v Le Linee Guida approfondiscono il tema della “**significatività**” e prevedono che: “*Il concetto di ciò che è «significativo» deve essere interpretato in modo obiettivo. La determinazione riguardo all’entità del piano o progetto non afferisce strettamente alla tipologia, bensì al livello di significatività che può generare nei confronti del sito o dei siti Natura 2000. Al tempo stesso, bisogna determinare la significatività in relazione alle particolarità ed alle condizioni ambientali del sito o dei siti potenzialmente oggetto di impatti da parte del piano o progetto, tenendo particolarmente conto degli obiettivi di conservazione di tale sito o di tali siti. È importante notare che l’intenzione alla base della disposizione sugli effetti congiunti è quella di tener conto degli impatti cumulativi che spesso si manifestano con il tempo. La procedura dell’articolo 6, paragrafi 3 e 4, è inoltre attivata non dalla certezza ma dalla probabilità di incidenze significative derivanti non solo da piani o progetti situati all’interno di un sito, ma anche da quelli al di fuori di esso senza limiti predefiniti di distanza. Per determinare se un piano o progetto «possa avere incidenze significative, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti» occorre considerare un rapporto di causa ed effetto. E’ da considerare inoltre la valutazione degli effetti a breve o lungo termine, temporanei o permanenti generati dal piano o progetto sul sito o sui siti Natura 2000”.*

Inoltre, le Linee Guida definiscono il concetto di “**incidenza significativa**” e stabiliscono che: “*L’incidenza è significativa quando un piano, progetto, intervento o attività produce effetti negativi, da solo o congiuntamente con altri piani, progetti, interventi o attività, sulle popolazioni vegetali ed animali, sugli habitat e sull’integrità del sito medesimo, con riferimento agli specifici obiettivi di conservazione del Sito o dei Siti Natura 2000 interessati. La determinazione della significatività dipende dalle caratteristiche e dalle condizioni ambientali e dagli obiettivi di conservazione del sito*”.