

Le semplificazioni ai procedimenti ambientali nelle disposizioni attuative del PNRR

Micol Roversi Monaco

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto riforme volte a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, e riforme destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti in determinati settori. Il contributo mira a esaminare le modifiche che, in attuazione del Piano, sono state recentemente apportate ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica, e di rilascio di autorizzazioni per impianti alimentati da fonti rinnovabili.

1. Introduzione

Il diritto ambientale è caratterizzato da complessità, non solo per ragioni intrinseche: in parte per l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche e il correlato mutamento di numerose fonti subprimarie prevalentemente a contenuto tecnico, e in parte per la crescita di norme eurounitarie recepite in maniera disorganica, cui fa seguito una complessità funzionale, organizzativa e procedimentale, quest'ultima caratterizzata da previsioni di coordinamento procedimentale e raccordo decisionale¹. Pochi sono stati gli interventi del legislatore volti a semplificare la normativa², mentre più spesso si sono adottati interventi di semplificazione procedimentale³ (tra i quali si devono ricordare anche quelli previsti

¹ M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2008, pp. 39-41.

² Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2021, xi-xii.

³ Sui limiti e sulle problematiche della semplificazione procedimentale in materia ambientale si vedano G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 95-99; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, Laterza, 2018, pp. 198-204.

dal d.l. 17 luglio 2020, n. 76), e di riduzione dei controlli ambientali per eliminare ostacoli alle attività di impresa⁴.

Proprio i procedimenti ambientali sono stati individuati come ambito prioritario dall'agenda per la semplificazione (sia nella versione per gli anni 2020-2023, sia nel suo aggiornamento per il 2020-2026, su cui è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata l'11 maggio 2022), sulla base delle segnalazioni degli *stakeholders* raccolte nell'ambito di un'apposita consultazione. Gli interventi di semplificazione su di essi, come enunciato nell'agenda, non dovrebbero in alcun modo comportare un abbassamento dei livelli di tutela dell'ambiente, ma produrre «l'effetto virtuoso di accelerare gli investimenti e le opere funzionali allo sviluppo sostenibile, in un quadro certo e trasparente di regole all'interno del quale operatori e pubblica amministrazione sono in grado di svolgere le loro funzioni sociali efficacemente»⁵.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» (c.d. Decreto Semplificazioni *bis*), conv. con modif. dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha quindi introdotto, all'interno della parte seconda, contenente «Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa», nel titolo I, rubricato «Transizione ecologica e accelerazione del procedimento ambientale e paesaggistico», nuove disposizioni di semplificazione in materia ambientale che rispondono alla finalità di agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), dal Piano nazionale degli investimenti complementari, e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC).

⁴ Gli interventi normativi che sottraggono attività al controllo amministrativo preventivo, però, più che essere semplificazioni in senso proprio, svolgono una funzione di promozione della concorrenza, secondo R. FERRARA, *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 2014, p. 375. Per essi, interpretati come decostruttivi del sistema, vi è stato chi ha rilevato problemi di compatibilità con i principi europei e interni del diritto dell'ambiente di prevenzione e di precauzione (P. CARPENTIERI, *Ambiente. Semplificazione e tutela: un binomio difficile*, Libro dell'anno del Diritto Treccani, 2012).

⁵ Agenda semplificazione 2020-2026, p. 29.

Queste disposizioni hanno soprattutto introdotto semplificazioni procedurali e colmato lacune normative, diminuendo i termini procedurali e stabilendone laddove non precedentemente previsti, chiarendo e specificando passaggi procedurali, attribuendo poteri sostitutivi, prevedendo meccanismi di superamento del dissenso, eliminando gli ostacoli derivanti da dissensi del Ministero della cultura per i procedimenti relativi a fonti di energia rinnovabile, in taluni casi escludendo provvedimenti autorizzatori o di valutazione di impatto ambientale; ma hanno altresì previsto misure di semplificazione organizzativa, con l'istituzione di organi speciali; si sono stabilite anche semplificazioni documentali.

Ulteriori modifiche al quadro normativo delineato dal d.l. n. 77/2021 sono, poi, state disposte da altri interventi normativi: il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113; il d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv. dalla l. 9 novembre 2021, n. 156; il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233; il d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, conv. dalla l. 28 marzo 2022, n. 25; il d.l. 1° marzo 2022, n. 17, conv. dalla l. 27 aprile 2022, n. 34; il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. dalla l. 15 luglio 2022, n. 91 e il d.l. 16 giugno 2022, n. 68, attualmente in fase di conversione in legge.

Anche se sono state introdotte importanti novità concernenti l'erogazione di incentivi per l'efficienza energetica, semplificazioni «per la promozione dell'economia circolare», relative, tra l'altro, alla cessazione della qualifica di rifiuto e alla riconversione di siti industriali, nelle pagine seguenti ci si concentrerà sulle modifiche apportate alla disciplina dei procedimenti ambientali: il procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), il procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS), i procedimenti autorizzatori per impianti alimentati con fonti rinnovabili.

2. Le semplificazioni al procedimento di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA

Per il procedimento di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale, le misure di semplificazione hanno stabilito un procedimento per la determinazione dell'autorità competente nel caso di opere o interventi caratterizzati da più elementi progettuali corrispondenti a diverse tipologie soggette a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA rientranti in parte nella competenza statale e in parte in quella regionale,

volto a evitare eventuali rallentamenti dovuti all'incertezza sull'autorità competente (anche se sono sempre possibili i contenziosi tra Stato e Regioni). In particolare, è previsto che il proponente debba inviare al Ministero della transizione ecologica e alla Regione o Provincia autonoma interessata una comunicazione relativa al progetto; entro trenta giorni dal ricevimento della stessa, la Regione o la Provincia autonoma trasmette al Ministero le proprie valutazioni; entro i successivi trenta giorni il Ministero comunica al proponente e alla Regione o Provincia autonoma la determinazione in merito all'autorità competente; decorso tale termine, si considera acquisito l'assenso del Ministero sulla posizione formulata dalla Regione o Provincia autonoma⁶ (artt. 7-*bis*, comma 4-*bis* e 4-*ter* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

Inoltre, è stato previsto che qualora l'autorità competente coincida con l'autorità che autorizza il progetto, la VIA viene rilasciata dall'autorità competente nell'ambito del procedimento autorizzatorio, fermo restando che la decisione di autorizzare il progetto è assunta sulla base del provvedimento di VIA (art. 6, comma 6-*bis* del d.lgs. n. 152/2006).

Quanto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, il termine per la presentazione di osservazioni sullo studio preliminare ambientale e la documentazione allegata è stato portato da quarantacinque giorni a trenta (art. 19, comma 4, d.lgs. n. 152/2006). È stata reintrodotta la previsione, che era stata eliminata dal d.l. n. 76/2020, che consente all'autorità competente di richiedere chiarimenti e integrazioni al proponente finalizzati alla non assoggettabilità del progetto al procedimento di VIA, entro un termine più breve rispetto a quello previgente: venti giorni (non più trenta) successivi alla scadenza del termine per la presentazione di osservazioni. In tal caso, il proponente può richiedere, per una sola volta, la sospensione dei termini, per un periodo non superiore a quarantacinque giorni (la metà rispetto al termine previgente di novanta giorni), per la presentazione delle integrazioni e dei chiarimenti richiesti. Qualora il proponente non trasmetta la documentazione richiesta entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione (art. 19, comma 6 del d.lgs. n.

⁶ Si segnala che nel testo della disposizione è aggiunto «dal proponente», ma ciò pare doversi leggere come un refuso.

152/2006). Per la specificazione delle condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi, richiesta dal proponente nel caso in cui l'autorità competente stabilisca di non assoggettare il progetto al procedimento di VIA, è stato introdotto un termine entro il quale l'autorità competente si deve pronunciare, tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministero della cultura: trenta giorni dalla richiesta, escludendo ogni ulteriore interlocuzione o proposta di modifica (art. 19, comma 7 del d.lgs. n. 152/2006).

Anche per la consultazione preventiva richiesta dal proponente al fine di definire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni necessarie da considerare per la redazione dello studio di impatto ambientale è stato introdotto un nuovo termine per la trasmissione del parere dell'autorità competente: trenta giorni dalla presentazione della proposta di elaborati progettuali (art. 20 del d.lgs. n. 152/2006).

Quanto al provvedimento di VIA di competenza statale, sono previsti due diversi procedimenti: un procedimento ordinario e un procedimento speciale, per il quale sono state previste ulteriori misure di semplificazione procedimentale e misure di semplificazione organizzativa, applicabili non più solamente ai progetti attuativi del PNIEC (per i quali erano state previste disposizioni speciali dal d.l. n. 76/2020), ma anche a quelli compresi nel PNRR e a quelli finanziati a valere sul fondo complementare, di cui all'art. 8, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006. L'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 52/2006 stabilisce, inoltre, che le commissioni VIA debbano dare precedenza ai progetti cui si correlano scadenze non superiori a dodici mesi, fissate con termine perentorio dalla legge o comunque da enti terzi, oltre che ai progetti aventi un comprovato valore economico superiore a cinque milioni di euro o una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa superiore a quindici unità di personale, e ai progetti relativi ad impianti già autorizzati la cui autorizzazione scade entro dodici mesi dalla presentazione dell'istanza.

Per entrambi i procedimenti, ordinario e speciale, il termine per l'attività di verifica sulla completezza della documentazione, l'eventuale necessità di consultazione transfrontaliera, e l'avvenuto pagamento del contributo, è stato aumentato, passando da dieci a quindici giorni, decorrenti dalla presentazione dell'istanza (art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006).

Inoltre, è previsto un termine per l'avvio dell'attività istruttoria da parte della commissione VIA o della commissione tecnica PNRR-PNIEC (anche se, come si vedrà dopo, c'è una apparente contraddizione con quanto previsto dal successivo comma 4) e della competente Direzione generale del Ministero della cultura e per l'eventuale richiesta di documentazione integrativa: quindici giorni, successivi alla scadenza dei quindici giorni per la verifica. Tali termini sono qualificati come perentori.

Per l'adempimento della pubblicazione sul sito *web* dell'avviso al pubblico (di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 152/2006) non si sono previsti termini, e questa lacuna è particolarmente problematica, rendendo incerto il termine da cui decorrono i termini per la consultazione e quindi per la conclusione del procedimento. Si può ritenere, per analogia con quanto previsto per la pubblicazione della documentazione trasmessa con l'istanza di VIA, e seguendo la finalità acceleratoria perseguita dal legislatore, che la pubblicazione dell'avviso al pubblico debba essere contestuale alla pubblicazione della documentazione. Quest'ultima dovrebbe avvenire "immediatamente" (art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006). Questa previsione si deve però raccordare con la previsione secondo la quale entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA l'autorità competente verifica la completezza della documentazione (art. 23, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006). Pare, quindi, che sia necessario attendere la conclusione della verifica, per procedere, poi, alla pubblicazione della documentazione e dell'avviso al pubblico.

Si è aggiunta la possibilità per il proponente di richiedere la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo massimo di centoventi giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti, in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste (art. 24, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006). Inoltre, si è previsto (art. 24, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006) che la pubblicazione della documentazione integrativa debba avvenire immediatamente alla sua ricezione, con (contestuale) avvio di una nuova consultazione del pubblico con avviso redatto dall'autorità competente (non dovendo più attendere l'invio dell'avviso al pubblico da parte del proponente entro quindici giorni dalla relativa richiesta, da inviare a sua volta entro i quindici giorni successivi alla ricezione delle integrazioni).

Non è più il Ministro, ma la “autorità competente”, cioè il direttore generale del Ministero della transizione ecologica (come specificato per la VIA “speciale”), ad adottare il provvedimento di VIA.

Quanto al procedimento di VIA “ordinario”, l’adozione del provvedimento di VIA deve avvenire entro il termine di sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione (prorogabile per altri trenta giorni in caso di accertamenti e indagini di particolare complessità), previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni (si è ritornati, quindi, al termine che era previsto prima che il d.l. n. 76/2020 lo portasse a quindici giorni) che decorrono, anche se non specificato nella lettera della disposizione, dalla relativa richiesta (art. 25, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006); il concerto, inoltre, comprende l’autorizzazione paesaggistica se gli elaborati progettuali sono sviluppati a un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica (art. 25, comma 2-*quinquies* del d.lgs. n. 152/2006).

Inoltre, è stata esclusa l’applicabilità al procedimento di VIA, così come al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e al procedimento di verifica dell’ottemperanza alle condizioni ambientali previste nei provvedimenti di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA⁷, del preavviso di rigetto di cui all’art 10-*bis* della l. n. 241/1990, che comporterebbe un ulteriore allungamento dell’istruttoria con un contraddittorio con il proponente già garantito all’interno del procedimento (art. 6, comma 10-*bis* del d.lgs. n. 152/2006)⁸.

Nella disciplina previgente, invece, era previsto che entro sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione, l’autorità competente proponesse l’adozione del provvedimento di VIA al Ministro, il quale entro i successivi trenta giorni avrebbe provveduto all’adozione del prov-

⁷ Secondo TAR Marche, sez. I, 27 giugno 2022, n. 394, l’esclusione del preavviso di rigetto trova applicazione anche nell’ambito del procedimento finalizzato al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all’art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, in quanto tale procedimento «costituisce una VIA integrata, ossia che “assorbe” tutti gli altri procedimenti che dovrebbero essere avviati a seguito della presentazione dell’istanza di autorizzazione alla realizzazione di un impianto che utilizza energie rinnovabili».

⁸ Rispetto a questa esclusione si esprime criticamente M. COCCONI, *Ambiente ed energia rinnovabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2021, p. 744, che in generale rileva il depotenziamento dell’istruttoria procedimentale a favore della funzionalità delle procedure.

vedimento di VIA (sessanta giorni, nella disciplina previgente al d.l. n. 76/2020), previa acquisizione del concerto dell'allora Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo da rendere entro quindici giorni dalla richiesta (trenta giorni, nella disciplina previgente al d.l. n. 76/2020). In seguito alle modifiche, dunque, la durata massima del procedimento di VIA, in assenza di modifiche o integrazioni, proroga o consultazioni transfrontaliere, passa a centocinquanta giorni.

In caso di inerzia da parte della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS o della commissione tecnica PNRR-PNIEC (su cui, *infra*) o del direttore generale del Ministero della transizione ecologica nella conclusione del procedimento è stato, poi, previsto che il titolare del potere sostitutivo, nominato ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241/1990, provveda entro i successivi trenta giorni. Nel caso di inerzia da parte delle commissioni VIA, in particolare, il titolare del potere sostitutivo deve acquisire, qualora la commissione VIA non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di trenta giorni, e poi provvedere all'adozione dell'atto omesso entro i successivi trenta giorni. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento da parte del direttore generale del Ministero della transizione ecologica o in caso di ritardo nel rilascio del concerto da parte del direttore generale competente del Ministero della cultura, il titolare del potere sostitutivo provvede al rilascio degli atti di relativa competenza entro i successivi trenta giorni (art. 25, comma 2-*quater* del d.lgs. n. 152/2006).

Pertanto, è stato previsto che i compensi per i componenti della commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale e della commissione tecnica PNRR-PNIEC sono erogati solo a seguito dell'adozione del provvedimento finale (art. 8, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 17, comma 1, lett. c) del decreto in esame).

Nella disciplina previgente, invece, era previsto che in caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA o per l'espressione del concerto da parte del Ministro (allora) dei beni e delle attività culturali e del turismo, o qualora fosse inutilmente decorso il termine complessivo di duecentodieci giorni a decorrere dall'avvio del procedimento, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento fosse rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri, che era tenuto a esprimersi entro i successivi trenta giorni.

Quanto al procedimento “speciale” di VIA per le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica inclusi nel PNRR e necessari al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC⁹, la riforma ha previsto l’istituzione di organi speciali come forma di semplificazione organizzativa, e ridotto alcuni termini procedurali previsti per la VIA ordinaria.

In particolare, è stato istituito un organo speciale per il procedimento di valutazione di impatto ambientale di competenza statale di tali progetti (il cui presidente può però coincidere con il presidente della commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA e VAS): la commissione tecnica PNRR-PNIEC, posta alle dipendenze funzionali del Ministero della transizione ecologica, e formata da un numero massimo di quaranta componenti nominati con decreto del Ministro della transizione ecologica, che restano in carica cinque anni e sono rinnovabili per una sola volta. Di grande rilievo è la previsione che alle riunioni della commissione partecipa, con diritto di voto, anche un rappresentante del Ministero della cultura, e che per i procedimenti per i quali sia riconosciuto da specifiche disposizioni o intese un concorrente interesse regionale, all’attività istruttoria partecipa con diritto di voto un esperto designato dalle Regioni e dalle Province autonome interessate.

La commissione tecnica PNRR-PNIEC avvia la propria attività istruttoria contestualmente alla pubblicazione della documentazione trasmessa con l’istanza di VIA (art. 23, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006). Quest’ultima, come si è detto, deve avvenire “immediatamente”, ma è anche previsto che entro quindici giorni dalla presentazione dell’istanza di VIA l’auto-

⁹ L’individuazione di questi ultimi non è più rimessa a un d.P.C.M., ma, in un’ottica acceleratoria, essi, insieme ai primi, sono individuati direttamente nell’allegato *I-bis* del d.lgs. n. 152/2006 (art. 7-*bis*, comma 2-*bis*, come modificato dall’art. 18 del decreto in commento). Si è prevista (art. 8, comma 2-*septies* del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall’art. 17 del decreto in commento) anche una modalità speciale di revisione dell’allegato: su richiesta di una delle commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, con decreto del Ministro della transizione ecologica, previo parere delle commissioni parlamentari competenti da rendere entro quarantacinque giorni dalla richiesta, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato. Peraltro, per accelerare eventuali procedure espropriative, essi, e le opere connesse, sono qualificati dal medesimo articolo come interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, e, ai sensi dell’art. 18-*bis* del decreto in commento, le Regioni sono tenute a esprimere la loro intesa entro trenta giorni dalla positiva conclusione della conferenza di servizi, al fine di consentire all’autorità competente il rilascio del provvedimento finale.

rità competente debba verificare la completezza della documentazione, l'eventuale necessità di consultazione transfrontaliera, e l'avvenuto pagamento del contributo dovuto, e solo entro i successivi quindici giorni, la commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS e la commissione tecnica PNRR-PNIEC avviano la propria attività istruttoria: sarà quindi necessario attendere la conclusione della verifica, per procedere, poi, alla pubblicazione e all'avvio contestuale (non entro quindici giorni, come nel procedimento ordinario) dell'istruttoria da parte della commissione tecnica PNRR-PNIEC.

I termini per la consultazione del pubblico e l'acquisizione dei pareri delle amministrazioni sono dimezzati rispetto al procedimento ordinario: trenta giorni dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico relativo alla presentazione dell'istanza, della pubblicazione della documentazione, e delle comunicazioni alle amministrazioni competenti a esprimersi, a cura dell'autorità competente; quindici giorni per l'eventuale seconda consultazione sulle modifiche o integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla documentazione. Nel caso di progetti cui si applica la consultazione transfrontaliera, i termini per le consultazioni e l'acquisizione dei pareri decorrono dalla comunicazione della dichiarazione di interesse alla partecipazione alla procedura da parte degli Stati consultati.

È dimezzato anche il termine entro il quale la commissione tecnica PNRR-PNIEC può richiedere l'eventuale modifica o integrazione degli elaborati progettuali o della documentazione: dieci giorni, decorrenti dalla conclusione della consultazione o dalla presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente, che facciano emergere la necessità di modifiche o integrazioni.

La commissione, poi, è tenuta ad esprimersi predisponendo lo schema di provvedimento di VIA entro trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione del pubblico, e comunque entro centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione trasmessa con l'istanza di VIA. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica adotta il provvedimento di VIA. Non è prevista la possibilità di prolungare il termine per l'adozione del provvedimento di VIA, previsto per il procedimento statale ordinario qualora siano necessari accertamenti e indagini di particolare complessità, salvo nel caso di

consultazioni transfrontaliere, in cui i termini sono prorogati di novanta giorni o di quanto concordato con gli Stati consultati (art. 25, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 152/2006).

Entro il termine per l'adozione del provvedimento di VIA, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica deve aver previamente acquisito il concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni decorrenti, anche se non specificato, dalla richiesta (invece dei trenta previsti per il procedimento ordinario).

Nel caso di VIA per progetti attuativi del PNRR, il competente direttore generale del Ministero è il direttore della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero, che svolge le funzioni di direttore della Soprintendenza speciale per il PNRR, ufficio di livello dirigenziale generale straordinario operativo fino al 31 dicembre 2026, istituito dall'art. 29 del d.l. n. 77/2021 al fine di assicurare una più efficace e tempestiva attuazione degli interventi contemplati nel PNRR, che assolve le funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici nel caso di beni soggetti a interventi contemplati nel PNRR siano sottoposti a VIA in sede statale oppure siano ricompresi nella competenza territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero.

Qualora vi sia dissenso da parte di tale organo per un intervento attuativo del PNRR, è applicabile il meccanismo di superamento del dissenso previsto dall'art. 13 del d.l. n. 77/2021, ove si prevede che in caso di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo statale che, secondo la legislazione vigente, sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR, la Segreteria tecnica per il PNRR, anche su impulso del Servizio centrale per il PNRR, propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Questa disposizione specifica il procedimento per l'attivazione del meccanismo che era già previsto dalla l. n. 400/1988, e che rimane applicabile ai procedimenti di VIA ordinaria: l'art. 5, comma 2, lett. *c-bis*) prevede, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri «può deferire al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali

siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti».

I tempi per la conclusione di questo procedimento speciale di VIA dovrebbero essere, quindi, a meno che non vi siano modifiche o integrazioni al progetto o alla documentazione o consultazioni transfrontaliere, centosettantacinque giorni (quindici per la verifica, centotrenta giorni per lo schema di provvedimento, trenta giorni per l'adozione del provvedimento).

Qualora non siano rispettati i termini per la conclusione di questo procedimento speciale di VIA è previsto un indennizzo per il ritardo, corrispondente al cinquanta per cento degli oneri istruttori (art. 25, comma 2-*ter* del d.lgs. n. 152/2006). Questa forma di indennizzo prevista dal legislatore può ritenersi che debba aggiungersi all'indennizzo o al risarcimento del danno da riconoscere in caso di ritardo doloso o colposo ai sensi dell'art. 2-*bis* della l. n. 241/1990.

Ulteriori semplificazioni sono state, poi, previste per varianti progettuali non sostanziali che non comportino impatti ambientali significativi e negativi di progetti già autorizzati: il proponente ha la facoltà di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare al fine di individuare l'eventuale procedura da avviare. L'autorità competente, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta di valutazione preliminare, comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni, indicando se le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici devono eventualmente essere assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA o a VAS (art. 6, comma 9-*bis* del d.lgs. n. 152/2006).

Quanto al provvedimento unico ambientale, ma solo nel caso di VIA di competenza statale, sono state elencate le autorizzazioni o nulla osta che possono essere in esso comprese, al fine di chiarire quali abbiano carattere ambientale: l'autorizzazione integrata ambientale, l'autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, l'autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte, l'autorizzazione paesaggistica, l'autorizzazione culturale, l'autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico, il nulla osta di fattibilità, l'autorizzazione antisismica. Il proponente può richiedere l'esclusione dal provvedimento unico ambientale di autorizzazioni, inte-

se, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, nel caso in cui le relative normative di settore richiedano, per consentire una compiuta istruttoria tecnico-amministrativa, un livello di progettazione esecutivo (art. 27 del d.lgs. n. 152/2006).

Per i progetti sottoposti a VIA di competenza regionale, è stata introdotta una fase preliminare (art. 26-*bis* del d.lgs. n. 152/2006), con la finalità di migliorare la qualità dei progetti sottoposti ad approvazione e accelerare, anticipando alcune valutazioni, la successiva fase di adozione del provvedimento.

Essa può essere richiesta dal proponente, per chiarire le condizioni per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto, oltre che le informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale, del relativo livello di dettaglio e delle metodologie da adottare per la predisposizione dello stesso. Il proponente è tenuto a trasmettere all'autorità competente uno studio preliminare ambientale ovvero una relazione che, sulla base degli impatti ambientali attesi, illustra il piano di lavoro per l'elaborazione dello studio di impatto ambientale, e un progetto avente un livello di dettaglio equivalente al progetto di fattibilità tecnica ed economica. Entro cinque giorni dalla trasmissione, la documentazione è pubblicata e resa accessibile, con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, nel sito web dell'autorità competente che comunica, per via telematica, a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati e comunque competenti a esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione. Contestualmente l'autorità competente indice una conferenza di servizi preliminare con le medesime amministrazioni ed enti, ai sensi dell'art. 14, comma 3, della l. n. 241/1990, che si svolge con le modalità della conferenza semplificata di cui all'art. 14-*bis* della l. n. 241/1990, i cui termini possono, motivatamente, essere ridotti fino alla metà. Entro cinque giorni dal termine dei lavori della conferenza preliminare, l'autorità competente trasmette al proponente le determinazioni acquisite. Le determinazioni espresse in sede di conferenza preliminare possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel successivo procedimento per il rilascio del provvedimento autorizzatorio

unico, anche a seguito delle osservazioni del pubblico interessato. Le amministrazioni e gli enti che non si esprimono nella conferenza di servizi preliminare non possono però porre condizioni, formulare osservazioni o evidenziare motivi ostativi alla realizzazione dell'intervento nel corso del procedimento per il rilascio del provvedimento unico, salvo che in presenza di significativi elementi nuovi, emersi nel corso di tale procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati.

Anche al procedimento di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152/2006) sono state apportate modificazioni. La verifica sulla documentazione attiene solo alla sua completezza, non più anche alla sua adeguatezza, elemento che poteva creare difficoltà interpretative ed applicative. Nel caso sia richiesta variante urbanistica la verifica riguarda anche la sua procedibilità e le osservazioni del pubblico possono riguardare anche tale variante, oltre che la VAS. Le integrazioni che possono essere richieste al proponente possono riguardare anche i titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico, e in ogni caso sia presentata documentazione integrativa si avvia una nuova consultazione del pubblico. Inoltre, è ora previsto che nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale. Qualora in base alla normativa di settore per il rilascio di uno o più titoli abilitativi sia richiesto un livello progettuale esecutivo, o laddove la messa in esercizio dell'impianto o l'avvio dell'attività necessiti di verifiche, riesami o nulla osta successivi alla realizzazione dell'opera stessa, l'amministrazione competente indica in conferenza le condizioni da verificare, secondo un cronoprogramma stabilito nella conferenza stessa, per il rilascio del titolo definitivo. Le condizioni indicate dalla conferenza possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nel corso del successivo procedimento per il rilascio del titolo definitivo. Laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza attribuiscono carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, è previsto che costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, e che la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto.

3. (segue) *I riflessi della nuova disciplina sulla natura del provvedimento di VIA*

Nel procedimento di VIA di competenza statale, ad adottare il provvedimento di VIA e a esprimere il concerto per gli aspetti relativi alla tutela del patrimonio culturale non sono più, come nelle disposizioni previgenti, i Ministri, ma i dirigenti. Questa modifica è stata letta criticamente¹⁰ perché comporterebbe una sostanziale sostituzione delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo del Ministro con quelle tecnico-amministrative proprie della dirigenza, per un provvedimento che secondo interpretazione consolidata è atto di indirizzo politico-amministrativo, connotato da un elevato tasso di discrezionalità amministrativa; e questa natura sarebbe da riconoscere con ancor maggior forza nel caso di progetti strategici attuativi del PNIEC e del PNRR.

Merita, quindi, soffermarsi su questa modifica, perché da essa può conseguire un diverso inquadramento della natura del provvedimento di VIA, e, conseguentemente, una diversa ampiezza del sindacato su di esso da parte del giudice amministrativo.

Il provvedimento di VIA è frutto di discrezionalità mista, tecnica e amministrativa: l'interesse "primario" che l'amministrazione competente deve perseguire è, in questi procedimenti amministrativi, l'interesse della tutela dell'ambiente, che deve però essere ponderato con gli altri interessi in gioco.

Il provvedimento di VIA è stato sempre definito dalla giurisprudenza amministrativa¹¹ come «atto ad alta discrezionalità politico-amministrativa», al fine di definire l'ampiezza del possibile sindacato su di esso: si è affermato, infatti, che l'amministrazione, nel provvedimento di VIA, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, suscettibile di sindacato sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma

¹⁰ C. VIVANI, S. GIANI, *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Urb. App.*, 1, 2022, pp. 8-9.

¹¹ Sul tema: P.M. VIPIANA, *Tutela dell'ambiente e giudice amministrativo fra istruttoria processuale e sindacato sull'istruttoria procedimentale*, in *Dir. proc. amm.*, 2-3, 2015, p. 937 ss.; R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm.-IAR*, 10, 2010, p. 3179 ss.; D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 460-461; F. TRIMARCHI BANFI, *Aspetti del procedimento per la valutazione di impatto ambientale*, in *Amministrare*, 1989, p. 375 ss.

presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti¹², con conseguenti limiti al sindacato giurisdizionale sulla determinazione finale. Per giurisprudenza consolidata, infatti, a differenza di altri provvedimenti in materia ambientale, esso non è sindacabile se non per vizi macroscopici: in caso di illogicità manifesta o rappresentazione erronea dei fatti¹³, o quando l'istruttoria manca o è insufficiente¹⁴.

Così, il Consiglio di Stato aveva affermato che la valutazione di impatto ambientale «non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, rientrando come tale nelle attribuzioni proprie dei dirigenti, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesaggistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati»¹⁵.

Sull'inquadramento del provvedimento di VIA come atto di indirizzo politico-amministrativo si erano sollevate perplessità anche in alcune sentenze¹⁶. Esso sembrava ascrivibile alla categoria degli atti consistenti nella ponderazione politica di interessi e con la caratteristica di essere «sfera libera limitata positivamente», pertanto atti definibili, seguendo alcune impostazioni¹⁷, come di alta amministrazione¹⁸, relativamente ai

¹² Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783; Id., 31 maggio 2012, n. 3254; Id., 22 giugno 2009, n. 4206; Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 361; Id., 5 luglio 2010, n. 4246; Cons. Stato, sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2851.

¹³ Cfr. TAR Umbria, sez. I, 7 novembre 2013, n. 515; TAR Piemonte, sez. I, 10 luglio 2014, n. 1197; TAR Toscana, sez. II, 20 aprile 2010, n. 986; allo stesso modo TAR Puglia, sez. I, 26 gennaio 2011, n. 135.

¹⁴ TAR Puglia, sez. I, 3 agosto 2011, n. 1205.

¹⁵ Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928.

¹⁶ Il Consiglio di Stato, nella sentenza della sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392, sul caso T.A.P. (*Trans Adriatic Pipeline*), aveva rimarcato che tale affermazione ingenera perplessità laddove richiama la funzione di indirizzo politico-amministrativo.

¹⁷ Cfr. E. CODINI, *Scelte amministrative e sindacato giurisdizionale: per una ridefinizione della discrezionalità*, Napoli, Jovene, 2008, p. 397 e *passim*.

¹⁸ Sia consentito il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa. Profili ricostruttivi*, Bari, Cacucci, 2018, pp. 207 ss., pp. 241 ss.

quali il giudice avrebbe potuto solo verificare il compimento dei doveri di istruttoria nel procedimento amministrativo e di motivazione del provvedimento.

L'allocazione del potere decisorio sulla VIA di competenza statale a livello politico, nella disciplina previgente, si era ritenuta¹⁹ rispondere all'esigenza che fosse responsabilità degli organi politici, che rappresentano la collettività e rispondono di fronte all'elettorato, applicare il principio dello sviluppo sostenibile realizzando la sintesi tra interesse pubblico ambientale e altri interessi, e applicare il principio di precauzione stabilendo il livello di rischio consentito con cui la collettività è destinata a convivere.

Si trattava, tuttavia, di una deroga al principio di separazione tra politica e amministrazione, consentita, come riconosciuto dalla Corte costituzionale²⁰, perché l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza spetta al legislatore, con l'unico limite la necessità di non contrastare in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledendo l'imparzialità della pubblica amministrazione. La scelta del legislatore di attribuire a un organo politico il potere adottare il provvedimento di VIA, alla Corte non era apparsa irragionevole, in considerazione della particolare complessità della VIA, in cui «a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico,

¹⁹ F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 43; ID., *La disciplina italiana e le tecniche di decisione nella gestione dell'ambiente*, in *Econ. fonti energia e amb.*, 2, 2008, pp. 133, 145-146.

²⁰ Così la sentenza Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81, ha dichiarato la legittimità costituzionale di disposizioni regionali che affidano non a organo dirigenziale, ma politico, cioè alla Giunta regionale, l'adozione del provvedimento di VIA regionale.

non viola l'articolo 97 della Costituzione». Con questa pronuncia, dunque, la Corte aveva riconosciuto che il procedimento di valutazione di impatto ambientale era costituito da atti di gestione nella fase istruttoria, ma la decisione finale, frutto di un'ampia discrezionalità amministrativa, assumeva un rilievo politico. Proprio sulla base di questa considerazione, la Corte costituzionale²¹ aveva invece dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che aveva conferito la competenza al rilascio di provvedimenti ambientali all'agenzia ambientale regionale, cui il legislatore statale ha attribuito una posizione di autonomia per lo svolgimento di attività tecnico-scientifiche, di consulenza, di prevenzione, di vigilanza e controllo per la protezione dell'ambiente, incompatibile con il coinvolgimento in attività di amministrazione attiva discrezionali, riservata agli enti territoriali in grado di rappresentare tutti gli interessi dell'area da essi gestita.

Alla luce di questi pronunciamenti, la scelta, operata con il d.l. n. 77/2021, di allocare la competenza ad adottare il provvedimento di VIA al direttore generale del Ministero della transizione ecologica, così come a esprimere il concerto al competente direttore generale del Ministero della cultura, invece che all'organo politico, pur non essendo necessitata, al tempo stesso pare che non sia irragionevole, in quanto forma di attuazione della separazione tra politica e amministrazione.

Ci si può domandare se da questa scelta del legislatore consegua anche una diversa natura del provvedimento, ovvero il passaggio da atto di alta amministrazione a semplice atto amministrativo discrezionale, tenuto comunque a ponderare tutti gli interessi coinvolti. Una risposta affermativa pare possibile, anche alla luce del fatto che la discrezionalità sarà orientata da criteri tecnici e procedurali elaborati dai presidenti della commissione tecnica VIA e della commissione tecnica PNRR-PNIEC, coadiuvati da un numero massimo di due commissari per ciascuna commissione, individuati dal Ministro della transizione ecologica, al fine di garantire univocità di indirizzo per l'attuazione coordinata e omogenea delle disposizioni relative ai procedimenti di VAS e VIA (art. 8, comma 2-ter del d.lgs. n. 152/2006). Una diversa natura del provvedimento di VIA

²¹ Corte cost., 7 giugno 2017, n. 132.

si può affermare soprattutto per i provvedimenti che riguardino progetti attuativi del PNRR, poiché rispetto ad essi è quest'ultimo a rappresentare l'atto di indirizzo politico-amministrativo che orienta l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Questa diversa natura del provvedimento di VIA comporta come corollario che l'ampiezza del sindacato giurisdizionale su tale atto potrà essere più penetrante.

4. *Le semplificazioni alla VAS*

Alcune precisazioni e modifiche sono state apportate anche al procedimento di VAS, utili a disciplinare e chiarire alcuni passaggi e a facilitare la partecipazione del pubblico. Per la loro attuazione si è prevista, però, la clausola di invarianza finanziaria.

In particolare, è stata effettuata una correzione terminologica al testo dell'art. 12 del d.lgs. n. 152/2006, che disciplina la verifica di assoggettabilità a VAS, sostituendo il «rapporto preliminare» con il «rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS», per distinguerlo dal rapporto preliminare di cui al successivo art. 13. Si è, poi, eliminata la possibilità di presentarlo in forma cartacea e di prevedere prescrizioni al provvedimento di verifica di assoggettabilità.

È stato stabilito (art. 13 del d.lgs. n. 152/2006) che i soggetti competenti in materia ambientale da consultare siano individuati e selezionati dall'autorità competente in collaborazione con l'autorità procedente. Inoltre, molto opportunamente si è fissato un termine per l'invio dei loro contributi all'autorità competente e all'autorità procedente: trenta giorni, che decorrono dall'avvio della consultazione, ovvero dalla trasmissione ad essi del rapporto preliminare.

L'autorità procedente deve trasmettere all'autorità competente, in formato elettronico, non più solo la proposta di piano o di programma, il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica, ma anche le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del piano o programma e l'avviso al pubblico. Di quest'ultimo sono stati aggiunti alcuni contenuti (art. 14 del d.lgs. n. 152/2006), al fine di garantire chiarezza circa l'oggetto della procedura e circa i tempi e le modalità per la partecipazione: la data dell'avvenuta presentazione dell'istanza di VAS e l'eventuale applicazione delle consultazioni transfrontaliere, una breve descrizione del piano e

del programma e dei suoi possibili effetti ambientali, l'indirizzo *web* e le modalità per la consultazione della documentazione e degli atti predisposti dal proponente o dall'autorità precedente nella loro interezza, i termini e le specifiche modalità per la partecipazione del pubblico, l'eventuale necessità della valutazione di incidenza.

Quanto al monitoraggio (art. 18 del d.lgs. n. 152/2006), è stato aggiunto che l'autorità precedente debba trasmettere i risultati del monitoraggio ambientale e le eventuali misure correttive adottate all'autorità competente, che su tali elementi è tenuta a esprimersi entro trenta giorni.

Inoltre, è stato previsto che l'autorità competente debba verificare lo stato di attuazione del piano o programma, gli effetti prodotti e il contributo del medesimo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dalle strategie di sviluppo sostenibile nazionale e regionali.

5. Le semplificazioni per le fonti di energia rinnovabile

Nei procedimenti autorizzatori di impianti alimentati da energie rinnovabili emerge con chiarezza la distinzione tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio, in questo caso confliggenti²², consacrata nel nuovo testo dell'art. 9 Cost. Con il d.l. n. 77/2021 si è operato un bilanciamento tra queste, ovvero l'esigenza di promuovere le energie rinnovabili (che, an-

²² Sul tema si vedano G.D. COMPORI, *Energia e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 297 ss.; M. SANTINI, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb. app.*, 3, 2020, p. 301 ss.; S. AMOROSINO, «Nobiltà» (dei proclami politici) e «misericordia» (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2020, p. 255 ss.; A. MASSONE, *Impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e disciplina del paesaggio nelle aree contermini*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2020, p. 166 ss.; C. FRATERRIGO, *Implicazioni della molteplicità di interessi pubblici nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili*, in *Federalismi.it*, 2, 2015; C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, C.E. GALLO, S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, Giuffrè, 2014, p. 525 ss.; G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2013; S. AMOROSINO, *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Napoli, Jovene, 2012; V. MOLASCHI, *Paesaggio versus ambiente: osservazioni alla luce della giurisprudenza in materia di impianti eolici*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2009, p. 171 e ss.; P. CARPENTIERI, *Eolico e paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2008, p. 326 ss.; P. LOMBARDI, *La realizzazione degli impianti di produzione di energia eolica tra ponderazione degli interessi e cooperazione istituzionale*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2007, p. 1639 ss.; G. TACCOGNA, *Campi eolici e paesaggio. Evoluzioni ed involuzioni giurisprudenziali*, in *Foro amm. T.A.R.*, 11, 2006, p. 3687 ss. Sulla collisione tra ambiente e paesaggio per la localizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili si veda, ad esempio, Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775 e Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 27.

che se con alcune criticità, può interpretarsi come rientrante nell'attività a tutela dell'ambiente) e l'esigenza di tutelare il paesaggio, all'esito del quale la seconda risulta recessiva rispetto alla prima. In questo modo, il legislatore ha inteso attuare il principio di priorità e della massima diffusione delle fonti rinnovabili. Infatti, l'art. 30 del d.l. n. 77/2021 ha modificato il procedimento unico per l'autorizzazione dei progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili disciplinato dal d.lgs. n. 387/2003, evitando che la posizione del Ministero della cultura possa essere ostativa per il rilascio dell'autorizzazione, al fine di raggiungere gli obiettivi nazionali di efficienza energetica e incremento del ricorso alle fonti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili contenuti nel PNIEC e nel PNRR. All'art. 12 si è aggiunto il comma 3-*bis*, il quale chiarisce che al procedimento deve partecipare il Ministero della cultura per i progetti aventi ad oggetto impianti alimentati da fonti rinnovabili, comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, localizzati in aree sottoposte a tutela, anche in itinere, ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2002, n. 42 e nelle aree contermini ai beni sottoposti a tutela. Per l'autorizzazione di impianti localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, tuttavia, è depotenziato il ruolo del Ministero della cultura: il parere che esprime nell'ambito della conferenza di servizi è obbligatorio ma non vincolante, decorso inutilmente il termine per la sua espressione l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione, e si esclude in ogni caso la possibilità per il Ministero della cultura di attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti di cui all'art. 14-*quinqüies* della l. n. 241/1990.

Sempre al fine di incentivare lo sviluppo di produzioni energetiche alternative al carbone, l'art. 31 del d.l. n. 77/2021 introduce diverse disposizioni di semplificazione: si escludono dalla VIA e dalla verifica di assoggettabilità gli impianti di accumulo elettrochimico di tipo "standalone" e le relative connessioni alla rete elettrica, salvo queste ultime vi rientrino; si prevede che in caso di mancata definizione dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate per il rilascio dell'autorizzazione entro i novanta giorni successivi all'acquisizione della VIA il soggetto richiedente propone le modalità di attraversamento ai soggetti titolari o gestori di beni demaniali interessati dall'attraversamento, che assumono

le proprie determinazioni entro i successivi sessanta giorni, decorsi i quali, in assenza di diversa determinazione, le modalità proposte dal soggetto richiedente si intendono assentite; si prevede l'applicabilità della procedura abilitativa semplificata per la costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici di potenza sino a 20MW localizzati in area a destinazione industriale, produttiva o commerciale, in discariche o cave, e viene consentita, senza la previa acquisizione di atti amministrativi di assenso, l'installazione di pannelli fotovoltaici solari e termici anche su strutture diverse dagli edifici; si prevede la possibilità di accedere a incentivi statali per gli impianti agro-voltaici. Sono, inoltre, state elevate, per gli impianti a energia solare fotovoltaica, la soglia di potenza oltre la quale si applica l'autorizzazione unica e la soglia oltre la quale è necessaria la verifica di assoggettabilità alla VIA degli impianti localizzati nei siti di interesse nazionale, in aree interessate da impianti industriali per la produzione di energia da fonti convenzionali e in aree classificate come industriali. L'art. 31-*bis* del d.l. n. 77/2021, inoltre, ha esteso l'applicabilità dell'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili alle opere infrastrutturali necessarie all'immissione del biometano nella rete esistente di trasporto e di distribuzione del gas naturale.

L'art. 32 del d.l. n. 77/2021 prevede che per le opere di modifica di impianti fotovoltaici ed idroelettrici che comportano un incremento della potenza (*repowering*) ma non comportano variazioni delle dimensioni, dell'area e delle opere connesse, sono qualificabili come modifiche non sostanziali e sottoposte a comunicazione al Comune anche se consistenti nella modifica della soluzione tecnologica utilizzata e a prescindere dalla potenza elettrica risultante a seguito dell'intervento, così come gli interventi sugli impianti eolici e sulle relative opere connesse, realizzati nello stesso sito dell'impianto eolico e che comportano una riduzione minima del numero degli aerogeneratori rispetto a quelli già esistenti o autorizzati.

L'art. 32-*ter* stabilisce, infine, che l'installazione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici ad accesso pubblico non è soggetta al rilascio del permesso di costruire ed è considerata attività di edilizia libera. Inoltre, il soggetto che effettua l'installazione delle infrastrutture per il servizio di ricarica dei veicoli elettrici su suolo pubblico presenta all'ente

proprietario della strada l'istanza per l'occupazione del suolo pubblico e la realizzazione dell'infrastruttura di ricarica e per le relative opere di connessione alla rete di distribuzione concordate con il concessionario del servizio di distribuzione dell'energia elettrica competente. Le procedure sono soggette all'obbligo di richiesta semplificata e l'ente che effettua la valutazione, come previsto dall'art. 14-*bis* della l. n. 241/1990, rilascia entro trenta giorni un provvedimento di autorizzazione alla costruzione e all'occupazione del suolo pubblico per le infrastrutture di ricarica, che ha una durata minima di dieci anni, e un provvedimento di durata illimitata, intestato al gestore della rete, per le relative opere di connessione.

6. Osservazioni conclusive

Le recenti modifiche apportate ai procedimenti ambientali esaminati ben rispondono all'esigenza di accelerare i tempi per la loro conclusione. Gli interventi modificativi sono risultati necessari per facilitare il rilascio di provvedimenti dovuti per realizzare interventi previsti dal PNRR, ma anche quelli relativi ai procedimenti ordinari paiono soddisfare le richieste di accelerazione avanzate dagli operatori economici.

All'accelerazione dei tempi procedimentali dovrà corrispondere un miglioramento della capacità amministrativa dell'amministrazione pubblica, per poter correttamente perseguire la finalità di tutelare l'ambiente, che, come è stato osservato²³, nel *Green Deal*, nel *Next Generation EU* e nello stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza, è prioritaria e considerata come motore dello sviluppo, fattore determinante per attraversare la crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da Covid-19.

Sono, tuttavia, auspicabili ulteriori interventi normativi che, in generale, operino nel campo del diritto dell'ambiente una semplificazione normativa che elevi la qualità della regolazione, presupposto per una reale semplificazione amministrativa²⁴.

²³ G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 21 ss.; A. FARI, *Premessa*, *ibidem*, XVII.

²⁴ In questo senso, R. FERRARA, *Politiche ambientali e sistema delle semplificazioni amministrative: verso quali scenari?*, cit., p. 376, e Id., *Il PNRR e l'ambiente: verso quali scenari?*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2021, p. 771.