

Cons. Stato, Sez. IV - 3-3-2009, n. 1213 - Cossu, pres.; Greco, est. - Pederiva ed altri (avv. Palmieri e Giuffrè) c. Prov. aut. di Trento (avv. Florenzano) ed altri.

Ambiente - Nuovo Codice dell'ambiente - Procedura di VIA - Screening - Natura - Procedimento amministrativo.
Ambiente - Procedura di screening - Omissione - Illegittimità conseguente degli atti successivi - Atti inerenti i profili urbanistico-edilizi - Illegittimità.

Lo screening, anche alla luce delle novità procedurali introdotte dal nuovo Codice ambientale, non individua una fase meramente interna (rectius endoprocedimentale) alla procedura di VIA, ma trattasi di un vero e proprio procedimento amministrativo, in quanto tale in grado di originare atti (o meglio provvedimenti amministrativi) autonomamente impugnabili (1).

L'omissione della obbligatoria procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (screening) di un dato progetto, determina l'illegittimità di tutti gli atti della procedura approvativa di quest'ultimo, che avrebbero dovuto essere preceduti dallo screening, anche di quelli inerenti i profili urbanistico-edilizi, poiché non è ammissibile una logica scissione tra questi ultimi e i profili strettamente ambientali coinvolti nell'ambito del medesimo iter procedimentale (2).

(Omissis)

2. Principiando dal ricorso n. 9475 del 2006, relativo all'impugnazione degli atti relativi alla procedura di verifica preliminare dell'assoggettabilità a valutazione di compatibilità ambientale dell'intervento, va prioritariamente esaminato l'appello incidentale col quale la Provincia autonoma di Trento ripropone l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, già respinta dal primo giudice.

L'Amministrazione assume la non impugnabilità degli atti relativi alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (c.d. *screening*), ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Giunta Provinciale 22 novembre 1989, n. 13-11/leg e s.m.: ciò in quanto tali atti avrebbero carattere «infraprocedimentale», inserendosi all'interno del procedimento teso alla realizzazione dell'intervento, e pertanto non sarebbero lesivi, potendo e dovendo essere impugnati solo assieme agli atti conclusivi di tale più ampio procedimento.

Il motivo è infondata.

Ed invero, la disciplina provinciale della procedura di *screening* innanzi richiamata riproduce quella nazionale all'epoca vigente (d.p.r. 12 aprile 1996), condividendone la *ratio* di anticipazione della tutela ambientale, la quale si sostanzia nella previsione di sottoporre determinati interventi astrattamente idonei a cagionare un rilevante impatto sull'ambiente a una verifica preliminare, al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per l'esperto della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Orbene, fin dal loro ingresso nel loro ordinamento, le procedure di VIA e di *screening*, pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono state considerate da dottrina e giurisprudenza prevalenti come dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere al riguardo, specie in ipotesi di esito negativo, una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali; di conseguenza, gli atti conclusivi di dette procedure sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori (siano essi associazioni di tutela ambientale ovvero, come nel caso che occupa, cittadini residenti *in loco*).

Tali conclusioni appaiono oggi confortate dalla disciplina generale di cui all'art. 20 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ancorché *ratione temporis* non applicabile alla vicenda per cui è causa, che configura la stessa procedura di verifica dell'assoggettabilità a VIA, secondo l'opinione preferibile, come vero e proprio subprocedimento autonomo, caratterizzato da partecipazione dei soggetti interessati e destinato a concludersi con un atto avente natura provvedimento, soggetto a pubblicazione.

(Omissis)

5. Miglior sorte non merita il secondo motivo d'appello, con il quale ci si duole della statuizione di inammissibilità dei motivi:

aggiunti di primo grado, diretti contro la relazione di impatto acustico redatta nel luglio 2004, su richiesta dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, dopo la conclusione con esito negativo della procedura di *screening*.

Sul punto, appaiono condivisibili le argomentazioni spese dal giudice di prime cure, che ha ritenuto meramente endoprocedimentale, e quindi non immediatamente impugnabile, la relazione di impatto acustico *de qua*.

Avverso tale conclusione, le critiche di parte appellante si fondano essenzialmente su due ordini di argomentazioni: da un lato, le censure mosse nei motivi aggiunti avrebbero dovuto comunque essere esaminate come vizi di legittimità della procedura di *screening*; in secondo luogo, l'essersi svolta la relazione d'impatto acustico in un momento successivo rispetto alla procedura di *screening* costituiva vizio eclatante di quest'ultima.

Tali doglianze appaiono inconferenti, in quanto muovono dall'erroneo presupposto che la più volte citata relazione d'impatto acustico fosse parte integrante della procedura di *screening*, o comunque dovesse rientrare in essa (e, quindi, precedere e non seguire il provvedimento conclusivo di detta procedura).

Può però obiettarsi, anzi tutto, che se quest'ultimo era l'avviso degli appellanti, esso avrebbe dovuto essere espresso censurando tempestivamente il provvedimento conclusivo della procedura di *screening* e, quindi, deducendo già nel ricorso introduttivo – e non, tardivamente e surrettiziamente, in sede di motivi aggiunti – il preteso vizio derivante dall'omesso svolgimento di uno studio d'impatto acustico nell'ambito della procedura in questione.

In realtà, da una piena lettura della documentazione in atti emerge una ricostruzione tutt'affatto diversa dell'*iter* procedimentale: molto semplicemente l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, a conclusione della procedura di *screening*, pur ritenendo non necessario l'esperimento della procedura di VIA, raccomandò l'effettuazione di uno studio sull'impatto acustico della variante, del quale potesse tenersi conto in sede di Conferenza di servizi per l'approvazione del relativo progetto.

In questo senso, la relazione *de qua* costituisce atto endoprocedimentale, ma non già interno alla procedura di *screening*, bensì al procedimento approvativo del progetto dell'opera pubblica per cui è processo: pertanto, eventuali vizi da cui essa risultasse affetta avrebbero dovuto esser fatti valere – semmai – in sede di impugnazione del provvedimento di approvazione del progetto (ciò che non è avvenuto, non risultando le censure in esame poi riprodotte, neanche in via derivata, nel successivo ricorso di cui all'odierno giudizio n. 2333 del 2008).

Alla luce di quanto osservato, va disattesa anche, siccome utrona, la richiesta di consulenza tecnica d'ufficio già articolata dagli appellanti nel giudizio di primo grado, e qui riproposta.

5. Passando adesso all'esame del secondo appello qui riunito (n. 2333 del 2008), va esaminata l'eccezione di improcedibilità dello stesso, limitatamente alla posizione dell'appellante sig.ra Dorotea Tamion, sollevata dall'Amministrazione provinciale nell'ultima memoria depositata.

L'eccezione va disattesa, non potendo in alcun modo configurarsi univocamente acquiescenza alla sentenza di primo grado sulla base della mera circostanza, riferita dall'Amministrazione, che la sig.ra Tamion avrebbe chiesto l'autorizzazione a realizzare un accesso alla propria abitazione dal realizzando tratto stradale.

7. Nel merito, l'appello è fondato, sotto l'assorbente profilo evidenziato col secondo motivo di impugnazione, con il quale si censurano le statuizioni del T.R.G.A. in ordine all'ulteriore doglianza articolata avverso la Conferenza di servizi del 24 agosto 2005, censurata per la mancata espressione di un nuovo parere di conformità urbanistica; al riguardo, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità di tale censura sollevate dalle parti appellate, come meglio appresso si dirà.

7.1. Per meglio comprendere le conclusioni testé segnalate, giova ricostruire brevemente, *in parte qua*, la vicenda procedimentale e processuale che occupa.

Come già accennato, con precedente decisione di questa Sezione (n. 3116 del 2004) sono stati annullati gli atti pregressi della procedura di approvazione del progetto per cui è causa, stante il mancato preventivo esperimento della procedura di *screening*.

In sede di rinnovazione del procedimento, e dopo lo svolgimento dello *screening*, si è tenuta la citata Conferenza di servizi del 24 agosto 2005, in occasione della quale non si è ritenuto di

procedere a nuova verifica di conformità urbanistica, limitandosi a fare richiamo alla precedente Conferenza del 2002, stante anche l'identità del progetto esaminato.

Parte appellante assume l'illegittimità di un tale richiamo, dovendo la Conferenza del 2002 considerarsi «travolta» dalla citata decisione n. 3116 del 2004; in contrario, le parti appellate assumono che tale travolgimento non si evincerebbe dalla motivazione della predetta decisione, e che in ogni caso esso non coinvolgerebbe gli aspetti urbanistici, essendo stato l'annullamento determinato da carenze procedurali sotto diversi profili.

Questo Collegio reputa non necessario addentrarsi nell'esegesi della decisione n. 3116 del 2004, su cui pure si controverte *inter partes*, potendo la questione essere risolta applicando i generali principi in ordine agli effetti dell'illegittimità accertata e dichiarata in sede giurisdizionale.

Sotto tale profilo, è pacifico che, allorché sia accertata la sussistenza di un vizio di legittimità all'interno dell'*iter* di un procedimento amministrativo, questo investe non solo l'atto che direttamente lo riguarda, ma anche tutti gli atti successivi e consequenziali della sequenza procedimentale, e che, in sede di successiva rinnovazione degli atti, il procedimento deve riprendere dal momento in cui si era verificato il vizio accertato.

Orbene, se è vero che l'illegittimità nella specie accertata dalla decisione n. 3116 del 2004 consisteva nell'omissione della procedura di *screening*, non può dubitarsi del fatto che questa avrebbe dovuto precedere l'approvazione del progetto dei lavori, e quindi anche la Conferenza di servizi all'uopo convocata (ciò che, del resto, è avvenuto in sede di rinnovazione della procedura); con la conseguenza che la predetta illegittimità ha travolto tutti gli atti del procedimento che avrebbero dovuto essere preceduti dallo *screening*, ivi compresa la Conferenza di servizi del 2002.

Tale travolgimento, peraltro, non può che essere integrale, non potendosi artificialmente scindersi tra aspetti urbanistici e aspetti ambientali (a parte l'opinabilità della distinzione e la sicura interferenza reciproca tra i due profili).

Ne discende che in nessun caso, pena la violazione del giudicato riveniente dalla ridetta decisione n. 3116 del 2004, in sede di nuova Conferenza di servizi del 2005, le motivazioni da esplicitare obbligatoriamente avrebbero potuto essere fatte *per relationem*, attraverso un mero richiamo a un atto precedente (il verbale della Conferenza del 2002) non più esistente nel mondo giuridico.

Va rimarcata anche la rilevanza non meramente formale del profilo *de quo*, ateso che il giudizio di conformità urbanistica formulato nel 2002 (e che, secondo la prospettazione che qui si condivide, era stato caducato e avrebbe dovuto essere rinnovato nel 2005) si era sostanziato nell'accertamento di una parziale non conformità dell'intervento alle prescrizioni del P.R.G., con contestuale approvazione (sia pure per una porzione del suolo diversa da quelle che interessano gli odierni appellanti) di una variante allo strumento urbanistico: attività tutte che non potevano darsi per presupposte, attraverso il mero ed esclusivo richiamo a un atto annullato.

(Omissis)

(1-2) LO SCREENING AMBIENTALE: DA SUGGERIZIONE LINGUISTICA A RIGOROSA GARANZIA PROCEDIMENTALE.

1. Con la sentenza n. 1213 del 3 marzo 2009, la VI Sezione del Consiglio di Stato è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della pronuncia del T.R.G.A. di Trento n. 327/2006 che aveva ritenuto inammissibile un ricorso proposto per l'annullamento delle determinazioni dell'ARPA del Trentino-Alto Adige, emanate in esito allo svolgimento di una procedura di *screening* regionale relativa ad un progetto (o meglio a una variante) di un'infrastruttura stradale.

La fattispecie portata al vaglio del Supremo giudice amministrativo, ha così fornito l'occasione a quest'ultimo per soffermare l'attenzione, o meglio per porre un'utile «lente di ingrandimento (giuridico)», su una peculiare (e anzi inderogabile) fase del più ampio e articolato *iter* pro-

cedimentale della VIA, attualmente delineato dalla Parte II del «nuovo» Codice ambientale (1).

Trattasi della c.d. fase di *screening* (dall'inglese *to screen*: esaminare) – anche detta di verifica di assoggettabilità a VIA – mediante la quale viene, in via preliminare, (rectius prima della presentazione dell'istanza di VIA) verificato dall'Autorità competente (alla VIA) se un determinato progetto debba essere o meno sottoposto alla procedura di Valutazione di impatto ambientale.

Ebbene, la disamina in tema di *screening* effettuata dal Consiglio di Stato, offre un utile contributo chiarificatore in merito a due ordini di questioni giuridiche (entrambe connesse a peculiari rapporti infraprocedimentali nei quali è parte l'anzidetta procedura): a) il primo, relativo alla natura da attribuire a tale fase procedurale, rispetto al più ampio procedimento di VIA, alla luce del vigente quadro normativo; b) il secondo, ai rapporti intercorrenti tra la procedura di *screening* e la più ampia procedura approvativa di una determinata opera pubblica.

2. Prima di affrontare, paritativamente, i due profili anzidetti, è bene rammentare, sinteticamente, l'origine giuridica della fase di *screening*, la sua evoluzione normativa, nonché la specifica funzione dalla stessa assolta nell'ambito della più articolata procedura VIA della quale fa parte.

Al riguardo, va rammentato che la disciplina comunitaria della VIA (2), in relazione a determinate categorie progettuali considerate non in grado di incidere, sempre e comunque, negativamente sull'ambiente (categorie elencate nell'Allegato II alla dir. 85/337/CE), ha lasciato ai singoli Stati membri la possibilità di decidere se sottoporre le stesse a VIA, sulla base di due criteri di scelta quali: 1) la ricorrenza di *soglie dimensionali o altri parametri predeterminati* dai legislatori nazionali (ad esempio relativi alle modalità/qualità realizzative dei progetti); 2) *valutazione caso per caso*.

Lo Stato italiano, a ben vedere, ha deciso di avvalersi di entrambi i suddetti criteri e ciò già nel regime pre-vigente al nuovo Codice ambientale delineato principalmente dall'art. 6 della legge n. 349/86 (3) (che ha disciplinato la VIA di competenza Statale) e dal d.p.r. 12 aprile 1996 (4) (che ha disciplinato la VIA di competenza regionale, costituendo il punto di riferimento per le successive legislazioni in tema di VIA emanate dalle singole Regioni) (5).

Ed infatti, nell'ambito di tale regime, il legislatore nazionale aveva previsto che dei progetti di cui all'Allegato II della direttiva 85/337/CE, assegnati sotto tale profilo alla competenza delle Regioni, taluni di essi dovessero essere assoggettati a VIA (regionale) solo ove superiori a determinate soglie dimensionali; tal'altri, invece, solo a seguito di una apposita indagine caso per caso e cioè, appunto in esito ad una procedura di *screening*. La suddetta «ripartizione» – e quindi suddivisione delle «sorti» dei progetti recati dall'Allegato II alla direttiva Comunitaria – venne «cristallizzata» nell'art. 1, comma 6 del d.p.r. 12 aprile 1996 e nel relativo allegato B. La citata disposizione prevedeva, infatti, che

«per i progetti elencati nell'allegato B, che non ricadono in aree naturali protette, l'autorità competente verifica (...) se le caratteristiche del progetto richiedono lo svolgimento della procedura di valutazione d'impatto ambientale».

Pertanto nel previgente regime, lo *screening* era previsto esclusivamente nell'ambito della procedura VIA di competenza «regionale», mentre mancava una qualsivoglia previsione e disciplina di uno *screening* «statale».

Con l'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 152/2006 (il «Codice ambientale»), nonché delle successive modifiche allo stesso apportate dal d.lgs. n. 4/2008, la procedura di *screening* è stata (ri)disciplinata, ed oggi trova la sua norma di riferimento nel «nuovo» art. 20 del Codice ambientale.

Nell'innovato contesto normativo, lo *screening* risulta obbligatorio oltre che per i progetti in passato recati dall'allegato B del d.p.r. 12 aprile 1996, e oggi elencati nei progetti di cui all'allegato IV del Codice soggetti a procedura VIA regionale (*screening* di competenza regionale), anche in relazione ai seguenti ulteriori progetti:

- progetti elencati nell'allegato II alla Parte II del Codice (che indica i progetti sottoposti a VIA nazionale) che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni (*screening* di competenza statale);

- modifiche dei progetti elencati negli allegati II che comportino effetti negativi apprezzabili per l'ambiente (*screening* di competenza statale).

Così, nell'ambito della nuova disciplina procedurale della VIA risulta evidentemente allargato il campo oggettivo di applicazione dello *screening*, non più relativo ai soli progetti di competenza «regionale» ma anche a quelli sottoposti a VIA «statale» (in quest'ultimo caso, a quanto risulta – e ciò appare strano – limitatamente alle sole categorie progettuali suindicate), divenendo quindi tale fase uno dei principali passaggi della VIA, a prescindere da quale sia l'Autorità competente.

Alla luce di quanto sopra, pronunce giurisprudenziali come quelle in esame che si soffermano puntualmente sulle caratteristiche e le modalità procedurali di tale specifica fase della VIA, con uno sguardo anche alla nuova disciplina delineata dal Codice ambientale, risultano quanto mai necessarie poiché forniscono una prima «qualificata» lettura di un regime normativo, che pur riproducendo sostanzialmente il previgente *iter* procedimentale della VIA, presenta molteplici elementi di novità con i quali gli operatori giuridici (ma anche tecnici) saranno, necessariamente, chiamati a misurarsi.

3. Ciò premesso, venendo al primo dei suddetti profili esaminati nella sentenza in epigrafe, giova evidenziare come i giudici di Palazzo Spada, giungano a respingere una delle eccezioni di inammissibilità del ricorso proposte dalla parte appellata – e in particolare, l'eccezione di non (autonomia) impugnabilità degli atti della fase di *screening* stante il carattere *infraprocedimentale* dello stesso rispetto alla più ampia procedura di VIA – sulla scorta di un *iter* logico-

(1) Vale a dire il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - *Norme in materia ambientale* (in G.U. n. 88 del 14 aprile 2006, suppl. ord. n. 96), come da ultimo modificato dal secondo d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 - *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale* (in G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008, suppl. ord. n. 24).

(2) Si fa riferimento alla direttiva che ha introdotto la procedura VIA nell'ordinamento comunitario, la dir. 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE - *Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati* (in G.U.C.E. 5 luglio 1985, n. L 175). Tale direttiva è stata successivamente modificata ed integrata dalle seguenti direttive: 3 marzo 1997, 97/11/CE (in G.U.C.E. n. L 73 del 14 marzo 1997; 26 maggio 2003, 2003/35/CE, in G.U.C.E. n. L 156).

(3) L. 8 luglio 1986, n. 349 - *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* (in G.U. 15 luglio 1986, n. 162).

(4) D.p.r. 12 aprile 1996 - *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, legge 146/1994* (in G.U. 7 settembre 1996, n. 210).

(5) Per una più approfondita disamina delle tappe principali dell'evoluzione normativa in tema di VIA, cfr., tra gli altri: G. FRANCESCONI, *L'evoluzione normativa in tema di valutazione di impatto ambientale*, in Riv. giur. amb., 1995, 769; M. PERNICE, *La disciplina di valutazione di impatto ambientale: esigenze di semplificazione e prospettive future*, in questa Riv., 1998, 10; P. DELL'ANNO, *La VIA in Italia*, in Gazzetta Ambiente, n. 3/1999; R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000.

argomentativo fondato su un sintetico, ma efficace, approfondimento in merito alla natura giuridica della «verifica di assoggettabilità».

In esito a tale disamina, i giudici respingono, infatti, la suddetta eccezione affermando che le procedure di VIA e di screening, «pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un'intervento, sono state considerate da dottrina e giurisprudenza prevalenti come *dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico* (quello alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere al riguardo, specie in ipotesi di esito negativo, una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali; di conseguenza, gli atti conclusivi di dette procedure sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori». Tali conclusioni appaiono oggi confortate dalla disciplina generale di cui all'art. 20 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ancorché *ratione temporis* non applicabile alla vicenda per cui è causa, che configura la stessa procedura di verifica dell'assoggettabilità a VIA, secondo l'opinione preferibile, come vero e proprio subprocedimento autonomo, caratterizzato dalla partecipazione dei soggetti interessati e destinato a concludersi con un atto avente natura provvedimento, soggetto a pubblicazione.

Il Supremo Consesso amministrativo, ritiene quindi che lo screening, anche alla luce delle novità procedurali introdotte dal nuovo Codice ambientale, non individui una fase «meramente» interna, (*rectius*, infraprocedimentale) alla procedura di VIA, ma trattasi di un vero e proprio procedimento amministrativo, in quanto tale in grado di originare atti (o meglio provvedimenti amministrativi) autonomamente impugnabili.

Così, per rilevare l'illegittimità della procedura di screening non è necessario attendere la conclusione del più ampio iter di VIA, impugnando il provvedimento di compatibilità ambientale (vale a dire il provvedimento finale della VIA), unitamente a tutti gli atti presupposti, ma è possibile (*rectius*, processualmente ammissibile) un'autonomia e immediata impugnazione degli atti dello screening ritenuti illegittimi.

Orbene, la soluzione interpretativa fornita dai giudici di Palazzo Spada, ad avviso di chi scrive, risulta pienamente concisibile in ragione di quanto segue.

Da una attenta disamina della procedura di screening, delineata dall'art. 20 del Codice ambientale, risulta evidente che tale fase procedurale abbia assunto nel nuovo regime una piena dignità procedimentale, assurgendo al ruolo di (sub) procedura autonoma rispetto alla VIA vera e propria (seppur alla stessa evidentemente connessa, in un rapporto di «propedeuticità»). Ed infatti, la nuova procedura delineata per la «verifica di assoggettabilità» è caratterizzata da una «forte» proceduralizzazione, laddove sono fissate specifiche e rigide scansioni, tra le quali, primarie, le scadenze temporali. In tal senso basti considerare che il «nuovo» screening riproduce nella sua articolazione le principali fasi caratterizzanti l'iter procedurale della VIA e cioè: a) fase introduttiva - presentazione dell'istanza; b) pubblicità di avvio della procedura; c) fase istruttoria - presentazione delle osservazioni; d) fase conclusiva - decisione finale; e) pubblicità della decisione.

A tali considerazioni, già di per sé stesse sufficienti per riconoscere una piena autonomia procedurale allo screening,

va aggiunto che, a differenza della procedura delineata nel previgente regime dall'art. 10 del d.p.r. 12 aprile 1996 (6), oggi tale fase, (*rectius* sub-procedimento) non può concludersi con un silenzio (rigetto) dell'Autorità competente, ma deve necessariamente culminare in un provvedimento amministrativo esplicito (del tutto autonomo rispetto a quello di VIA) che stabilisca se sia o meno necessario assoggettare a VIA un determinato progetto.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 20, comma 4, entro la scadenza del termine di novanta giorni decorrenti dall'avviso di screening, l'Autorità competente è tenuta comunque ad esprimersi e a decidere se il progetto preliminare esaminato sia potenzialmente lesivo dell'ambiente e debba perciò essere sottoposto a VIA.

La procedura in parola non può quindi più concludersi con il silenzio dell'Autorità competente, in conformità con il divieto sancito in sede comunitaria (e fatto proprio dal legislatore nazionale) per le Amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici «sensibili» come quelli «ambientali» di ricorrere a provvedimenti «impliciti». In materia ambientale, infatti, gli atti di autorizzazione non possono mai rivestire la «forma» del «silenzio provvedimentale», poiché il legislatore, all'art. 20 della legge sul procedimento amministrativo, l. 7 agosto 1990, n. 241 (7) (sul cosiddetto «silenzio assenso» della P.A.), ha espressamente specificato che detto «silenzio» non può essere applicato agli atti e ai procedimenti riguardanti, tra l'altro, l'ambiente.

Ebbene, tenuto conto del susposto nuovo regime normativo, appare risaltare l'indubbia fondatezza del percorso argomentativo seguito dai giudici del Consiglio di Stato nella sentenza in commento, dal quale nasce lo spunto per talune considerazioni, sia consentito dirlo, integrative della pronuncia in commento.

In primo luogo, alla luce del carattere autonomo dello screening surriferito, va precisato in senso rafforzativo del ragionamento seguito dai giudici di Palazzo Spada (e presumibilmente interrotto per focalizzare l'attenzione sulla normativa *ratione temporis* applicabile alla fattispecie sottoposta alla loro attenzione) che non tutti gli atti della procedura di screening saranno autonomamente e immediatamente impugnabili.

Ed infatti, qualora nel corso della procedura di verifica di assoggettabilità si riscontrino illegittimità (ad es. in una relazione tecnica), queste ultime potranno denunciarsi soltanto unitamente al provvedimento finale.

Al riguardo va rammentato, infatti, che sulla scorta di uno orientamento ormai consolidatosi nella giurisprudenza amministrativa, «l'impugnazione deve essere rivolta contro l'atto conclusivo del procedimento, che costituisce la fonte degli effetti giuridici (eventualmente) lesivi delle situazioni giuridiche dei privati. Tale regola subisce una eccezione soltanto nel caso in cui l'atto endoprocedimentale (per esempio: un parere vincolante per l'amministrazione competente, che avesse un contenuto negativo o sfavorevole per l'interesse pretensivo dell'interessato) determini un arresto procedimentale o prefiguri un contenuto del provvedimento finale sicuramente lesivo per il privato. In tal caso infatti l'interesse a reagire per porre rimedio alla lesione giuridica lamentata nasce con la piena conoscenza dell'atto endoprocedimentale e non occorre attendere la definizione del procedimento (8)».

(6) L'art. 10, comma 2, dell'abrogato d.p.r. 12 giugno 1996 così disponeva: «L'autorità competente si pronuncia entro i successivi sessanta giorni sulla base degli elementi di cui all'allegato D, individuando eventuali prescrizioni per la mitigazione degli impatti e monitoraggio delle opere e/o degli impianti. Trascorso il termine suddetto, in caso di silenzio dell'autorità competente, il progetto si intende escluso dalla procedura».

(7) L. 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento

amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (in G.U. del 18 agosto 1990, n. 192).

(8) Cfr. T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II 17 marzo 2007, n. 1297, in *Ambiente*, 2007, 377; in tal senso, ex multis T.A.R. Sardegna - Cagliari, Sez. II 12 marzo 2008, n. 421, reperibile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>; Cons. Stato, Sez. IV 10 maggio 2007, n. 2199 in www.leggiaditaliaprofessionale.it.

A tale conclusione si perviene attingendo alla giurisprudenza formatasi con riguardo alla natura lesiva degli atti endoprocedimentali della VIA, nel cui ambito è stato affermato che finanche il principale atto dell'istruttoria tecnica dell'*iter* di VIA, e cioè il parere della Commissione VIA, non è autonomamente impugnabile. Ed infatti nella pronuncia del T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I n. 325 del 4 maggio 2007 è stato espressamente rilevato che «il parere della Commissione VIA è un atto endoprocedimentale privo di effetti autonomi, come tale non suscettibile di separata impugnazione, che confluisce nel provvedimento finale, e non un atto presupposto la cui mancata impugnativa determinerebbe l'inammissibilità di quella avverso il provvedimento finale» (9).

4. La sentenza in commento, dopo aver sottolineato il carattere autonomo del procedimento di *screening*, si sofferma sui rapporti infraprocedimentali intercorrenti tra l'anzidetta procedura e l'intero procedimento approvativo dell'infrastruttura viaria, dedotto nel giudizio di primo grado.

Ed infatti gli appellanti eccepiscono, tra l'altro, che l'impugnata sentenza di primo grado risulta viziata da errore poiché avrebbe erroneamente interpretato una precedente decisione del Consiglio di Stato (n. 3116/2004) (10) – la quale aveva annullato gli atti approvativi del medesimo progetto infrastrutturale, per carenza di *screening* preventivo – non avendo riconosciuto a detta sentenza un'efficacia caducante dell'intera procedura approvativa del progetto e quindi anche della Conferenza di servizi decisoria (del 17 luglio 2002) che aveva, per l'appunto, approvato quest'ultimo sotto il profilo della conformità urbanistico-edilizia.

Ebbene, i giudici di Palazzo Spada, ritengono di accogliere la suddetta eccezione, rilevando che, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 3116/2004, era stata svolta, in sede di rinnovazione del procedimento approvativo, e dopo lo svolgimento dello *screening*, una nuova Conferenza di servizi del 24 agosto 2005, in occasione della quale non si era ritenuto di procedere a nuova verifica di conformità urbanistica, limitandosi a fare richiamo (*per relationem*) alla precedente Conferenza del 2002, stante anche l'identità del progetto esaminato. Tale *modus procedendi* si palesava, quindi, illegittimo nella misura in cui non teneva conto che l'intero *iter* approvativo svolto in assenza di *screening* e quindi anche la precedente Conferenza svolta in data 17 luglio 2003, era stato totalmente «travolto» dalla citata decisione n. 3116 del 2004.

I giudici del Consiglio di Stato rilevano, infatti, che è pacifico che «allorché sia accertata la sussistenza di un vizio di legittimità all'interno di un procedimento amministrativo, questo investe non solo l'atto che direttamente lo riguarda, ma anche tutti gli atti successivi e consequenziali della sequenza procedimentale, e che, in sede di successiva rinnovazione degli atti, il procedimento deve riprendere dal momento in cui si era verificato il vizio accertato».

Sulla scorta di tale premessa logico giuridica, i giudici – rilevato altresì il carattere *obbligatorio e preliminare*

della procedura di *screening* nell'ambito del più ampio *iter* approvativo del progetto infrastrutturale in questione – arrivano ad affermare che l'omissione di detta procedura ha inevitabilmente «travolto tutti gli atti del procedimento che avrebbero dovuto essere preceduti dallo *screening*, ivi compresa la Conferenza di servizi del 2002» che aveva determinato la conformità urbanistica dell'opera viaria.

Né, secondo i giudici, tale conclusione può essere smentita sulla base di una artificiosa scissione logica tra i profili strettamente ambientali (esaminati nella procedura di *screening*) e quelli urbanistico edilizi (esaminati in sede di Conferenza di servizi approvativa del progetto), tenuto conto della reciproca interferenza tra gli stessi, nonché del carattere «unitario» dell'*iter* approvativo di una qualsivoglia opera pubblica.

In altri termini, i giudici di Palazzo Spada affermano che l'*iter* approvativo di progetti sottoposti a VIA, o prima ancora allo *screening*, costituisce un *unicum* procedimentale nel cui ambito vengono valutati sia profili ambientali (per l'appunto mediante la procedura di VIA eventualmente preceduta dallo *screening*) che profili urbanistico-edilizi, secondo una sequenza logico-temporale che antepone la valutazione dei primi ai secondi e che non può essere in alcun modo alterata. Ancora, volendo provare a dare maggior nitidezza al concetto sopra esposto, può affermarsi che l'approvazione di opere pubbliche si snoda nell'ambito di una «catena» procedimentale, nella quale sono gli ingranaggi «ambientali» (o meglio una preliminare corretta valutazione dei profili di tutela ambientale) a far «ruotare» quelli «urbanistico-edilizi» e a condurre così verso una legittima approvazione del progetto. Diversamente, e cioè una approvazione di una opera sotto il profilo urbanistico-edilizio non preceduta dalla VIA (o, ove prevista, dalla verifica di assoggettabilità) risulterà irrimediabilmente illegittima e dovrà perciò essere riavviata *ex novo*.

Non può che plaudirsi alla affermazione del Consiglio di Stato nella sentenza in commento, laddove la stessa si inserisce nel solco di due indirizzi giurisprudenziali ormai consolidati: da un lato quello della illegittimità derivata, in base al quale vi è l'automatica caducazione di tutti gli atti e, in senso più ampio, procedimenti amministrativi che traggono origine o costituiscono la conseguenza logico-giuridica del precedente atto (o procedimento) viziato; d'altro lato, quello del carattere obbligatoriamente preventivo della procedura VIA o, ove previsto, dello *screening* (rispetto all'approvazione dell'opera) recependo, in tal modo, le indicazioni più volte pervenute dai giudici, comunitari (11) prima ancora che nazionali (12), oggi espressamente cristallizzate nell'art. 29, comma 1, del nuovo Codice ambientale ai sensi del quale, «i provvedimenti di autorizzazione o approvazione adottati senza la previa valutazione di impatto ambientale, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge».

Alfredo Scialò

(9) Cfr. T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I 4 maggio 2007, n. 325, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 11, 1019.

(10) Cons. Stato, Sez. IV 14 maggio 2004, n. 3116, in *Riv. giur. edit.*, 2004, 2022.

(11) Cfr. Corte di giustizia, Sez. II 3 luglio 2008, in causa C-215/06, in *www.ambienteditto.it*.

(12) Cfr. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 11 agosto 2007, n. 726, in *www.ambienteditto.it* che afferma espressamente che «Il mancato

svolgimento della VIA prima dell'autorizzazione non costituisce una semplice irregolarità nella successione degli atti procedimentali ma è una violazione di legge che impedisce ai privati una partecipazione efficace all'azione amministrativa e condiziona le scelte successive della stessa amministrazione, indebolendo la tutela prevista per i beni della vita individuali e collettivi (proprietà, domicilio, salute, ambiente)». In tal senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV 2 ottobre 2006, n. 5760, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 360.