

STUDIO LEGALE
CANCRINI E PARTNERS

ARTURO CANCRINI

Francesco Toscano
Francesco Vagnucci
Laura Fioravanti
Filippo Casadei
Aldo Scarpello

Antonina Leccese
Valeria Ninfadoro
Vittorio Capuzza
Francesca Leproux
Maria Bordi
Andrea Cioccoloni del Greco
Stefano Santori
Giuseppe Durano
Monica Novelli
Giorgia Cancrini
Giovanni D'Alessio
Giulia Passino

Consulente:
PROF. AVV. MARCO D'ALBERTI

Adriana Amodeo
Giorgia Malorni
Fabrizio D'Ippolito
Federica Salmoiraghi
Alessandro D'Alberti
Valerio Scarpato
Maria Teresa della Vittoria Scarpato
Elena Quaranta Miccolis
Antonella Mascolo
Giorgio Maria Perotto
Maria Chiara Ciliberto
Guido Befani
Marta Borrello
Francesca Pileggi
Gregorio Calabresi
Jacopo Pappalardo
Benedetta Pelizzari
Marco Sciolli

PARERE

Oggetto: *Progetto di realizzazione di un bacino di alaggio e varo nel porto di Olbia – Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale.*

È stato chiesto un parere in merito all'eventuale assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto di cui in oggetto e, al riguardo, si chiarisce quanto segue.

* * *

1. Come è noto, la valutazione di impatto ambientale ha la finalità di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell'*habitat*. Essa, però, non si limita ad una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, ma implica una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità economico-sociale perseguita.

2. A livello normativo, infatti, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) disciplina il procedimento di valutazione di impatto ambientale che è finalizzato a valutare l'impatto sull'ambiente di determinati progetti e, in particolare, se essi determinano una alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente.

3. La lett. m, dell'art. 5, definisce la verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto come "la verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA".

L'art. 19 del suddetto decreto, inoltre, prevede le diverse modalità tecniche di svolgimento del procedimento, e, per quel che qui interessa, il comma 5 prescrive che l'autorità competente, sulla base dei criteri di cui all'allegato V alla parte seconda del decreto (per il dettaglio cfr. *infra* al punto 10), tenuto conto delle osservazioni pervenute e, se del caso, dei risultati di eventuali altre valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base ad altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali, verifica se il progetto ha possibili "impatti ambientali significativi".

4. Il d.lgs. 152/2006, pertanto, individua nell'ambito di tale procedimento una fase autonoma rappresentata dalla "verifica di assoggettabilità" (c.d. *screening*) che può avere un duplice esito:

i) se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni;

ii) se, invece, il progetto ha possibili impatti negativi e significativi sull'ambiente lo stesso è assoggettato a VIA.

5. In questo senso, 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, proprio perché autonomi, sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, sent. 14 ottobre 2014 n. 5059).

6. Più nello specifico, la disciplina generale contenuta, allo stato attuale, nelle riportate norme del d.lgs. n. 152/2006 configura espressamente la procedura di verifica dell'assoggettabilità a VIA come vero e proprio subprocedimento autonomo che si conclude, nel rispetto delle garanzie partecipative, con un atto avente natura provvedimento, soggetto a pubblicazione.

7. Tutto ciò premesso, in relazione all'obbligatorietà "legale" della VIA, l'art. 6, co. 6 del decreto dispone che la verifica di assoggettabilità a VIA sia effettuata per:

a) i progetti elencati nell'allegato II alla parte seconda del decreto, 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;

b) le modifiche o le estensioni dei progetti elencati nell'allegato II, II-bis, III e IV alla parte seconda del decreto, la cui realizzazione potenzialmente possa produrre impatti ambientali significativi e negativi, ad eccezione delle modifiche o estensioni che risultino conformi agli eventuali valori limite stabiliti nei medesimi allegati II e III;

c) i progetti elencati nell'allegato II-bis alla parte seconda del decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015;

d) i progetti elencati nell'allegato IV alla parte seconda del decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015.

8. Tuttavia, gli Allegati II e III alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 (per i progetti, rispettivamente, di competenza statale e regionale) non individuano i progetti da sottoporre a *screening*, ma si limitano ad indicare quali sono i progetti da assoggettare a VIA di competenza statale e regionale, includendovi quelli relativi agli impianti portuali.

Con specifico riferimento alle infrastrutture portuali, il n. 11 dell'allegato II, individua espressamente tra i progetti di competenza statale, anche i porti marittimi commerciali, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, nonché porti con funzione turistica e da diporto quando lo specchio d'acqua è superiore a 10 ettari o le aree esterne interessate superano i 5 ettari oppure i moli sono di lunghezza superiore ai 500 metri. Terminali marittimi, da intendersi quali moli, pontili, boe galleggianti, isole a mare per il carico e lo scarico dei prodotti, collegati con la terraferma e l'esterno dei porti (esclusi gli attracchi per navi traghetto), che possono accogliere navi di stazza superiore a 1.350 tonnellate, comprese le attrezzature e le opere funzionalmente connesse.

9. L'all. II-*bis* alla parte seconda del decreto, invece, individua, tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale, alla lett. b) i “porti e impianti portuali marittimi, fluviali e lacuali, compresi i porti con funzione peschereccia, vie navigabili”; e alla lett. f) i “porti con funzione turistica e da diporto, quando lo specchio d'acqua è inferiore o uguale a 10 ettari, le aree esterne interessate non superano i 5 ettari e i moli sono di lunghezza inferiore o uguale a 500 metri”.

La lett. h) dell'all. II-*bis*, dispone altresì che anche le “modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato II, o II-*bis* già autorizzati, realizzati o in fase di

realizzazione, che possono avere notevoli impatti ambientali significativi e negativi” rientrino tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale.

In altri termini, l’all. II-*bis* elenca oggi i diversi progetti di competenza statale da sottoporre alla verifica di assoggettabilità VIA, specificando in modo generale che anche le modifiche ai progetti già scrutinati sotto il profilo ambientale, possono nuovamente essere assoggettati alla verifica di assoggettabilità qualora possano avere “notevoli impatti ambientali significativi e negativi” a prescindere, quindi, dalla circostanza eventuale che la modifica progettuale sia “sostanziale” o meno rispetto all’*ante operam*.

10. Tuttavia, con la modifica della disciplina apportata dal d.lgs. n. 104/2017, in attuazione della Direttiva n. 2014/52/UE del 2014, il legislatore ha modificato l’Allegato V alla parte seconda del decreto, specificando i criteri per la verifica di assoggettabilità di cui al menzionato art. 19, relativamente “caratteristiche” e “localizzazione” dei progetti, nonché alla “tipologia e caratteristiche dell’impatto potenziale”.

Più in dettaglio, le caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare: a) delle dimensioni e della concezione dell’insieme del progetto; b) del cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati; c) dell’utilizzazione di risorse naturali, in particolare suolo, territorio, acqua e biodiversità; d) della produzione di rifiuti; e) dell’inquinamento e disturbi ambientali; f) dei rischi di gravi incidenti e/o calamità attinenti al progetto in questione, inclusi quelli dovuti al cambiamento climatico, in base alle conoscenze scientifiche.

Quanto alla localizzazione dei progetti, deve essere considerata la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell’impatto dei progetti, tenendo conto, in particolare: a) dell’utilizzazione del territorio esistente e approvato; b) della ricchezza relativa, della disponibilità, della qualità e della

capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona (comprendenti suolo, territorio, acqua e biodiversità) e del relativo sottosuolo; c) della capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare attenzione alle seguenti zone: c1) zone umide, zone riparie, foci dei fiumi; c2) zone costiere e ambiente marino; c3) zone montuose e forestali; c4) riserve e parchi naturali; c5) zone classificate o protette dalla normativa nazionale; i siti della rete Natura 2000; c6) zone in cui si è già verificato, o nelle quali si ritiene che si possa verificare, il mancato rispetto degli standard di qualità ambientale pertinenti al progetto stabiliti dalla legislazione dell'Unione; c7) zone a forte densità demografica; c8) zone di importanza paesaggistica, storica, culturale o archeologica; c9) territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228. g) dei rischi per la salute umana quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, quelli dovuti alla contaminazione dell'acqua o all'inquinamento atmosferico.

Infine, sulla tipologia e caratteristiche dell'impatto potenziale, i potenziali impatti ambientali dei progetti debbono essere considerati in relazione ai criteri stabiliti sub "caratteristiche" e "localizzazione" con riferimento ai fattori di cui all'articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto, e tenendo conto, in particolare: a) dell'entità ed estensione dell'impatto quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, area geografica e densità della popolazione potenzialmente interessata; b) della natura dell'impatto; c) della natura transfrontaliera dell'impatto; d) dell'intensità e della complessità dell'impatto; e) della probabilità dell'impatto; f) della prevista insorgenza, durata, frequenza e reversibilità dell'impatto; g) del cumulo tra l'impatto del progetto in questione e l'impatto di altri progetti esistenti e/o approvati; h) della possibilità di ridurre l'impatto in modo efficace.

* * *

Conclusioni

Ai fini della risposta al quesito proposto, pertanto, sarà necessaria una verifica tecnica preliminare delle menzionate condizioni di potenziale impatto dell'intervento, tenuto comunque conto che il giudizio di compatibilità ambientale riguarderà il progetto di modifica o di ampliamento dell'impianto (e non si estenderà pertanto all'intera opera), sempre che ne ricorra il presupposto positivamente contemplato dalla disciplina, ossia la possibilità che si verifichino *“notevoli ripercussioni negative sull'ambiente”*.

L'art. 6, co. 6 del decreto, infatti, dispone che la verifica di assoggettabilità a VIA sia effettuata anche per le modifiche o le estensioni dei progetti elencati nell'all. II, II-bis, III e IV (la cui realizzazione potenzialmente possa produrre impatti ambientali significativi e negativi) ma *“ad eccezione delle modifiche o estensioni che risultino conformi agli eventuali valori limite”* stabiliti nei medesimi allegati II e III.

Alla stregua delle considerazioni sopra riportate, occorre quindi delineare la natura e la portata dell'intervento progetto al fine di comprendere se le opere assumono rilevanza decisiva nell'ambito del macro sistema portuale e se le stesse debbono quindi essere sottoposte a una procedura di VIA onde valutarne l'impatto ambientale.

Sul punto, preme qui rilevare che (come puntualmente evidenziato nella relazione paesaggistica predisposta) l'area di intervento ricade nell'ambito dell'Assetto Insediativo – Insediamenti produttivi - Grandi aree Industriali, in un tratto di costa dove è stata ormai compromessa la connotazione naturalistica dei luoghi.

L'area interessata dall'intervento si connota, infatti, per la presenza di detriti e materiale di risulta derivanti dallo sversamento dei detriti di scavi di sbancamento e, soprattutto, è adiacente a numerose banchine già realizzate.

Le suesposte considerazioni potrebbero dunque indurre le Amministrazioni competenti ad escludere l'assoggettabilità a VIA del progetto in esame, nel solco delle statuizioni e dei principi della Giurisprudenza amministrativa la quale ha

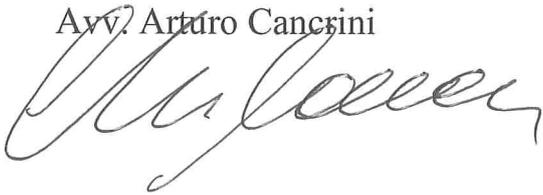
avuto modo di precisare che *“non occorre rinnovare la procedura di VIA ogni qual volta al progetto originario siano apportate modifiche che risultino più conformi agli interessi pubblici ovvero che non diano vita ad un’opera strutturalmente diversa (cfr. Cons. St., sez. VI, 13 giugno 2011, n. 3561; sez. VI, 22 novembre 2066, n. 6831)”* (Cons. Stato, Sez. V, 22/03/2012 n. 1640).

Per quanto precede è possibile sostenere che, nel caso di specie, ci si trovi in presenza di un progetto complementare e che soprattutto non dà vita a un’opera strutturalmente diversa, quanto a un progetto di completamento di un ambito portuale già ampiamente infrastrutturato e compromesso dal punto di vista ambientale.

Nel restare per la fiducia accordata, si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Roma, 14.4.2020

Avv. Arturo Cancrini



Avv. Massimo Nunziata

