

Linea di intervento LQS1 *Valutazioni ambientali - Azioni per il miglioramento dell'efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a programmi, piani e progetti*

AQS1.3 Semplificazione della struttura amministrativa e adeguamento normativo

MODULO FORMATIVO

Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, monitoraggio e sistema sanzionatorio in materia di VIA ai sensi degli artt.27 bis, 28 e 29 del D.Lgs.152/2006

Il nuovo sistema sanzionatorio in materia di VIA ai sensi dell'art.29, D.Lgs.152/2006 e la VIA postuma. Profili di applicazione delle leggi nel tempo e confronto con le sanzioni in materia di AIA



CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile

Avv. Omar Hagi Kassim



IL SISTEMA SANZIONATORIO V.I.A. Direttiva 2014/54/UE

Considerando n.38

‘Gli stati membri dovrebbero determinare le regole per le sanzioni da applicare in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate ai sensi della presente direttiva. Gli Stati membri dovrebbero essere liberi di decidere il tipo o la forma di tali sanzioni. **Le sanzioni** previste dovrebbero essere **efficaci, proporzionate e dissuasive**’

IL SISTEMA SANZIONATORIO V.I.A. - Legge delega 9.7.2015 n.114

Legge delega riproduce i principi

Art. 14

‘1. Nell’esercizio della delega per l’attuazione della direttiva 014/52/UE del Parlamento europeo e del consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all’articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi criteri direttivi specifici: ...

- c) Revisione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio da adottare ai sensi della direttiva 2014/52/UE, al fine di definire sanzioni **efficaci, proporzionate, dissuasive** e di consentire una **maggiore efficacia** nella prevenzione delle violazioni;
- d) Destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative per finalità connesse al potenziamento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alla verifica del rispetto delle condizioni previste nel procedimento di valutazione ambientale, nonché alla protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica

Art. 29 D.lgs. 152/2006 – Sistema sanzionatorio

- 1. I provvedimenti di autorizzazione di un progetto adottati senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA, ove prescritte, sono annullabili per violazione di legge.
- 2. Qualora siano accertati inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali di cui all'articolo 28, ovvero in caso di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA, ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27bis, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:
 - a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;
 - b) alla diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi;
 - c) alla revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, del provvedimento di VIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

Art. 29 D.lgs. 152/2006 – Sistema sanzionatorio

- 3. Nel caso di progetti a cui si applicano le disposizioni del presente decreto realizzati senza la previa sotto posizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27bis, in violazione delle disposizioni di cui al presente Titolo III, ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione, l'autorità competente assegna un termine all'interessato entro il quale avviare un nuovo procedimento e può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività a condizione che tale prosecuzione avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale. Scaduto inutilmente il termine assegnato all'interessato, ovvero nel caso in cui il nuovo provvedimento di VIA, adottato ai sensi degli articoli 25, 27 o 27bis, abbia contenuto negativo, l'autorità competente dispone la demolizione delle opere realizzate e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità. In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente. Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Art. 29 D.lgs. 152/2006 – Sistema sanzionatorio

- 4. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque realizza un progetto o parte di esso, senza la previa VIA o senza la verifica di assoggettabilità a VIA, ove prescritte, è punito con una sanzione amministrativa da 35.000 euro a 100.000 euro.
- 5. Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 80.000 euro nei confronti di colui che, pur essendo in possesso del provvedimento di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, non ne osserva le condizioni ambientali.
- 6. Le sanzioni sono irrogate dall'autorità competente.
7. Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.
- 8. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale per le violazioni previste dal presente articolo, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato e sono successivamente riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per essere destinati al miglioramento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alle attività di cui all'articolo 28 del presente decreto per la verifica dell'ottemperanza delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA, nonché alla predisposizione di misure per la protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali.

Art. 29, D.lgs. 152/2006, comma 1 - L'assenza della VIA come patologia del provvedimento amministrativo

- 1. I provvedimenti di autorizzazione di un progetto adottati senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA, ove prescritte, sono annullabili per violazione di legge.

Art. 29, D.lgs. 152/2006, comma 2 - I rimedi procedurali

2. Qualora siano accertati inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali di cui all'articolo 28, ovvero in caso di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA, ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27bis, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:

a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;

b) alla diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi;

c) alla revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, del provvedimento di VIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

Circostanze da cui scaturisce l'applicazione del rimedio procedimentale:

1. inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali di cui all'articolo 28

N.B. Si tratta dell'ipotesi patologica, consistente nell'avvenuto accertamento nell'ambito di attività di vigilanza e controllo o a seguito di segnalazione, dunque, non dell'attività di monitoraggio.

È differente dall'ipotesi, fisiologica in cui la verifica di ottemperanza abbia esito negativo (28, comma 5 – oggetto del precedente intervento)

Circostanze da cui scaturisce l'applicazione del rimedio procedimentale:

2. modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA, ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27bis

Ipotesi patologica, verifica scaturita a seguito di accertamento nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo o a seguito di segnalazione.

In queste ipotesi, dunque, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:

A) Alla diffida (con o senza sospensione)

B) Alla revoca del provvedimento

Diffida

La diffida, lungi dal costituire misura amministrativa autonoma e logicamente prioritaria rispetto alle più gravi determinazioni dell'ordine di sospensione e della revoca, assolve alla funzione di mezzo di comunicazione dell'avvio del procedimento destinato a culminare nella statuizione sanzionatoria in modo da soddisfare le esigenze del giusto procedimento di cui agisce la legge all'art.7 agosto 1990, n.241' (C. Stato, V, 5.12.2012 n.6238; VI, n.8049/2010)

'La diffida va inquadrata in quelle attività amministrative che implicano non solo un rapporto di controllo, ma in ultima analisi di continua collaborazione tra pubblico e privato, al fine di tutelare l'ambiente e la salute in piena e concreta applicazione dei principi europei e costituzionali [...] Delle tre possibilità previste dalla norma, la diffida si sostanzia non tanto in una sanzione, ma in un invito a provvedere in via d'urgenza' (TAR Friuli Venezia Giulia , I, n.233/2013)

la diffida è il primo atto della procedura di contestazione della violazione dei parametri massimi di sostanze inquinanti, che cumula in sé anche la funzione di portare il destinatario a conoscenza dell'apertura del procedimento; non necessita di alcun avvio (TAR Lombardia 394/2015)

Ipotesi di diffida:

a) Ipotesi di minore gravità: diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;

Ipotesi nella quale l'opera rimane in esercizio, tuttavia, entro un termine determinato il responsabile dovrà eliminare le inosservanze.

Cosa si intende per eliminare le inosservanze?

- a) Provvedere ad adempiere le condizioni ambientali violate o rimaste inadempite;
- b) Provvedere ad eliminare le divergenze progettuali dell'opera realizzata rispetto al progetto approvato

b) Ipotesi di maggiore gravità: diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi;

L'attività presenta il rischio di impatti ambientali significativi e negativi, è di conseguenza necessario sospendere l'attività.

La norma tace sulla possibilità di assegnare un termine per l'eliminazione delle inosservanze.

È presumibile che, tuttavia, anche in questo caso potrà essere assegnato un termine per adempiere.

Ipotesi di revoca

Revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, del provvedimento di VIA:

a) in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida

e

b) in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

Ipotesi interpretative revoca

- a) Non è sufficiente il mero mancato adeguamento alla diffida, bensì è necessario che tale violazione sia reiterata e che determini situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente (preferibile)

- b) A fronte del mero mancato adeguamento alla diffida si ha immediatamente la revoca, e la revoca va disposta anche in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno all'ambiente (prima della diffida?)

Art. 29 comma 3 - La VIA postuma

- Innovazione più rilevante del processo di riforma attuato dal D.Lgs. 104/2017
- Art.29, comma 3, stabilisce principio di sanabilità assenza di V.I.A.
- Recepisce pronunce giurisprudenziali che, in assenza di riferimenti normativi in tal senso, ne avevano stabilito l'ammissibilità

Art. 29 comma 3 – VIA Postuma

3. Nel caso di progetti a cui si applicano le disposizioni del presente decreto:

- realizzati senza la previa sottoposizione al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA, ai procedimenti unici di cui all'articolo 27 e 27 bis;
- ovvero in caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA o dei provvedimenti di VIA relativi a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione

L'autorità competente:

- assegna un termine all'interessato entro il quale avviare un nuovo procedimento;
- può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività a condizione che tale prosecuzione avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale.

Il proponente avvia entro il termine un nuovo procedimento e questo ha esito positivo

Si procederà secondo le regole ordinarie alla valutazione dell'impatto ambientale.

MA:

- Valutazione degli impatti «ora per allora»
- In caso regionale, si applicherà la disciplina PAUR?

Il proponente NON avvia entro il termine un nuovo procedimento o pur se avviato questo ha esito negativo

- Scaduto inutilmente il termine assegnato all'interessato;
- ovvero nel caso in cui il nuovo provvedimento di VIA, adottato ai sensi degli articoli 25, 27 o 27bis, abbia contenuto negativo;
- l'autorità competente:
- dispone la demolizione delle opere realizzate e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità.
- In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente. Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

LA V.I.A. POSTUMA

Dir. 2011/92 UE

VIA STRUMENTO DI NATURA PREVENTIVA
funzione di tutela preventiva dell'ambiente

Art. 2 p.1 “Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, **prima del rilascio dell'autorizzazione**, per i progetti per i quali si prevede un significativo impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto sull'ambiente. Detti progetti sono definiti dall'articolo 4.”

LA V.I.A. POSTUMA

D.Lgs. n.152/06

art 4 “3. La valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. Per mezzo della stessa si affronta la determinazione della **valutazione preventiva** integrata degli impatti ambientali nello svolgimento delle attività normative e amministrative, di informazione ambientale, di pianificazione e programmazione.”

4. “b) la valutazione ambientale dei progetti ha la finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita. A questo scopo essa individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e secondo le disposizioni del presente decreto, gli impatti ambientali di un progetto come definiti all'articolo 5, comma 1, lettera c) (5).”

LA V.I.A. POSTUMA

Giurisprudenza europea esclude inizialmente possibilità V.I.A. postuma

causa C-83/03 condanna Stato italiano

Regione Abruzzo ha autorizzato la costruzione di un porto turistico di Fossacesia prima di procedere al previo esame ad hoc previsto dalla normativa italiana e diretto a verificare la necessità della valutazione dell'impatto ambientale del progetto

La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza art. 4, n.2 dir 85/337/CEE condanna

LA V.I.A. POSTUMA

- CAUSA C201/02

«Spetta alle autorità competenti di uno Stato membro adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari affinché i progetti siano esaminati, per stabilire se siano idonei a produrre un impatto ambientale importante e, in caso affermativo, siano sottoposti a una valutazione di quest'ultimo. Provvedimenti particolari di questo tipo sono costituiti in particolare, nei limiti del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, dalla **revoca o sospensione di un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale del progetto**»

LA V.I.A. POSTUMA

C -215/06

In mancanza di VIA il diritto comunitario non osta alla possibilità, concessa da una normativa nazionale, di regolarizzare ex post operazioni o atti non conformi alle prescritte procedure a condizione che:

- Non offra agli interessati occasione di aggirare le norme comunitarie o disapplicarle
- Rimanga eccezionale
- La valutazione deve essere rigorosa, onde non consentire che dalla violazione dell'obbligo imposto dalla direttiva derivi un trattamento più favorevole per gli interessati inadempienti
- Via preventiva e via postuma devono essere perfettamente **simmetriche** e di **pari ampiezza** e **approfondimento**

LA V.I.A. POSTUMA

Corte Giustizia UE C-196/16 e 197/16

In caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta dalla [direttiva 85/337](#), il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, purché:

- le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e
- la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti all'impatto futuro di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione.

LA V.I.A. POSTUMA

Corte Giustizia UE C-196/16 e 197/16

Qualora un progetto di potenziamento di un impianto per la produzione di energia elettrica, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, non sia stato sottoposto a una verifica preliminare di assoggettabilità a una valutazione di impatto ambientale ai sensi di disposizioni nazionali successivamente dichiarate incompatibili quanto a tale aspetto con la [direttiva 2011/92/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, il diritto dell'Unione prescrive che gli **Stati membri eliminino le conseguenze illecite di detta violazione e non osta** a che tale impianto **formi oggetto, dopo la realizzazione di tale progetto, di una nuova procedura di valutazione** da parte delle nuove autorità competenti al fine di verificare la conformità ai requisiti di tale direttiva e, eventualmente, di sottoporlo a un valutazione di impatto ambientale, purché le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non forniscano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di esimersi dall'applicarle. Occorre altresì **tenere conto dell'impatto ambientale intervenuto a partire dalla realizzazione del progetto**. Tali autorità nazionali possono considerare, ai sensi delle disposizioni nazionali in vigore alla data in cui esse sono chiamate a pronunciarsi, che una tale valutazione di impatto ambientale non risulti necessaria, nei limiti in cui dette disposizioni siano compatibili con la direttiva di cui trattasi.

Art. 29 Commi 4 e 5 - Le sanzioni amministrative in materia di VIA

4. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque realizza un progetto o parte di esso, senza la previa VIA o senza la verifica di assoggettabilità a VIA, ove prescritte, è punito con una sanzione amministrativa da 35.000 euro a 100.000 euro.

5. Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 80.000 euro nei confronti di colui che, pur essendo in possesso del provvedimento di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, non ne osserva le condizioni ambientali.

6. Le sanzioni sono irrogate dall'autorità competente.

La clausola di salvezza

Salvo che il fatto non costituisca reato:

Prevalenza della norma penale sulla sanzione amministrativa.

Qualora la condotta generi contestualmente un illecito amministrativo (art. 29, commi 4 e 5) e un illecito penale (cd. reato), questa viene sanzionata esclusivamente tramite l'irrogazione della sanzione penale.

Art. 29 comma 4

4. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque realizza un progetto o parte di esso, senza la previa VIA o senza la verifica di assoggettabilità a VIA, ove prescritte, è punito con una sanzione amministrativa da 35.000 euro a 100.000 euro.

- Sanzione concorrente con la VIA Postuma, che invece è un rimedio procedurale

Art. 29 comma 5

5. Salvo che il fatto costituisca reato, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 80.000 euro nei confronti di colui che, pur essendo in possesso del provvedimento di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, non ne osserva le condizioni ambientali.

Sanzione concorrente alla diffida di cui all'art. 29, comma 2 (ipotesi patologica) ma non alla diffida di cui all'art. 28, comma 5.

- 1. Le disposizioni del presente decreto si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017. Fatti salvi gli effetti degli atti già compiuti alla data di entrata in vigore del presente decreto, l'autorità competente di cui all'articolo 7, *commi 5 e 6*, del *decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, assegna al proponente un congruo termine per eventuali integrazioni documentali o adempimenti resi necessari dalle disposizioni recate dal presente decreto.

- 3. Alle attività di monitoraggio, ai provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai provvedimenti di VIA adottati secondo la normativa previgente, nonché alle attività conseguenti si applicano comunque le disposizioni di cui all'articolo 17 del presente decreto.
- nulla è specificato per la procedura sanzionatoria.

Art. 1 (Principio di legalità)

- Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.
- Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati.

Ipotesi dell'illecito permanente

Gli illeciti in materia urbanistica, edilizia, paesaggistica ed ambientale, ove consistono nella realizzazione di opere senza le prescritte concessioni o autorizzazioni, hanno caratteri di illeciti permanenti e pertanto la commissione degli illeciti medesimi si protrae nel tempo e viene meno solo con il cessare della situazione di illiceità, dunque, con l'irrogazione della sanzione pecuniaria o con il conseguimento dell'autorizzazione.

In caso di illecito permanente la consumazione si protrae per un tratto di tempo per volontà cosciente dell'agente con la conseguenza che, nel caso di successione di leggi più severe, qualora la permanenza si protragga sotto il vigore della nuova legge, è questa soltanto che deve trovare applicazione.

La fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 29 del D.Lgs. n. 152/2006 potrebbe rientrare nell'ipotesi dell'illecito permanente.

Tale qualificazione dell'illecito implicherebbe l'applicazione del principio *tempus regit actum*, che disciplina l'applicazione di norme che si succedono nel tempo, unitamente a quanto disposto dall'art. 1, comma 2, della L. n. 689/1981.

Grazie per l'attenzione