

# Procedura di verifica di assoggettabilità a VIA: le prime riflessioni del Consiglio di Stato

✓ Alfredo Scialò

## La massima

### Consiglio di Stato, sez. VI, 3 marzo 2009, n. 1213

*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 immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione dei valori ambientali. Tali conclusioni appaiono oggi confortate dalla disciplina generale di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che configura la 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 provvedimentoale, soggetto a pubblicazione*

## Il commento

Con la sentenza n. 1213 della sesta Sezione del Consiglio di Stato - 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, emanate in esito allo svolgimento di una procedura di *screening* regionale (1) - ha avuto modo di soffermare la propria attenzione, o meglio di porre un'utile «lente di ingrandimento (giuridico)», su una peculiare fase del più ampio e articolato *iter* procedimentale della VIA, attualmente delineato dalla Parte II del «nuovo» Codice Ambientale (2).

Trattasi della cd. fase di *screening* (dall'inglese *to screen*: esaminare) - anche detta di verifica di assoggettabilità a VIA - mediante la quale, in via preliminare, (*rectius* prima della presentazione dell'istanza di VIA) viene 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 alla **natura da attribuire a tale fase procedurale**, rispetto al più ampio procedimento di VIA, alla luce del vigente quadro normativo.

Viene così fornita dal supremo Giudice amministrativo

una prima «qualificata» lettura di un regime normativo che - seppur riproducendo sostanzialmente il previgente *iter* procedimentale della VIA - presenta molteplici elementi di novità, con i quali gli operatori giuridici (nonché tecnici) saranno, necessariamente, chiamati a misurarsi.

### Brevi cenni alle origini e all'evoluzione normativa dello screening

Prima di sviluppare taluni spunti di riflessione forniti dal percorso argomentativo seguito dal Consiglio di Stato nella citata sentenza, si ritiene opportuno rammentare, sinteticamente, l'origine giuridica dello *screening*, la sua

#### Note:

✓ Avvocato in Roma, esperto in materia ambientale.

(1) In particolare, il CdS è stato chiamato 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.

(2) Vale a dire il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, «Norme in materia ambientale», in GU n. 88 del 14 aprile 2006, s.o. n. 96, come da ultimo modificato dal secondo D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», in GU n. 24 del 29 gennaio 2008, s.o. n. 24.

evoluzione normativa, nonché la specifica funzione dallo stesso assolta nell'ambito della più articolata procedura VIA della quale fa parte.

La disciplina comunitaria della VIA (3), 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. in esito ad una **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. 349/1986 (4) (che ha disciplinato la VIA di competenza Statale) e dal D.P.R. 12 aprile 1996 (5) (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) (6).

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 alla competenza delle Regioni, taluni 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'articolo 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 integralmente (ri)disciplinata, ed oggi trova la sua norma di riferimento nel «nuovo» articolo 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», divenendo quindi tale fase uno dei principali passaggi della VIA, a prescindere da quale sia l'Autorità competente.

#### Note:

(3) Si fa riferimento alla direttiva che ha introdotto la procedura VIA nell'ordinamento comunitario, la Direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/Cee, «Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati», in GUCE 5 luglio 1985, L 175.

Tale direttiva è stata successivamente modificata ed integrata dalle seguenti direttive:

- Direttiva 3 marzo 1997, 97/11/Ce, in GUCE 14 marzo 1997, L 73;
- Direttiva 26 maggio 2003, 2003/35/Ce, in GUCE L 156.

(4) Legge 8 luglio 1986, n. 349, «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale», in GU. 15 luglio 1986, n. 162).

(5) D.P.R. 12 aprile 1996, «Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, legge 146/1994», in GU 7 settembre 1996, n. 210.

(6) Per una più approfondita disamina delle tappe principali dell'evoluzione normativa in tema di VIA, si vedano, tra gli altri:

- G. Francescon, *L'evoluzione normativa in tema di valutazione di impatto ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995;
- M. Pernice, *La disciplina di valutazione di impatto ambientale: esigenze di semplificazione e prospettive future*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, 1998, 1;
- P. Dell'Anno, *La VIA in Italia*, in *Gazzetta Ambiente*, 1999, 3;
- R. Ferrara (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Cedam - Gruppo Wolters Kluwer, 2000.

Sulle principali novità in tema di VIA introdotte dal nuovo Codice Ambientale, si vedano:

- A. Milone, *Le norme in materia di VIA nel nuovo decreto correttivo: prima lettura*, in questa *Rivista*, 2007, 10, pag. 881;
- E. Boscolo, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2008, 5, pagg. 541-548;
- F. Fracchia, F. Mattassoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.Lgs. n. 152/2006*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2008, 1;
- A. Scialò, P. Costantino, *La nuova VIA*, Roma, 2008.

### La «nuova» procedura di screening delineata dall'art. 20 del D.Lgs. n. 152/2006 e smi

Passando all'esame della «nuova» procedura di verifica di assoggettabilità delineata dall'articolo 20 del «nuovo» Codice (o meglio del D.Lgs. n. 152/2006, come modificato dal secondo decreto correttivo, il D.Lgs. n. 4/2008), va evidenziato preliminarmente che la procedura di cui trattasi 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.

#### La presentazione dell'istanza di screening

Lo «screening» si apre, a norma dell'art. 20, comma 1, con la trasmissione all'autorità competente (Ministero dell'Ambiente o Autorità regionale avente competenze in materia di tutela ambientale) dell'istanza di screening con allegato il progetto preliminare, lo studio preliminare ambientale e una loro copia conforme in formato elettronico.

Pertanto, in coerenza con il carattere preliminare di tale sub-procedura rispetto all'eventuale e successiva procedura di VIA, il legislatore ha previsto che i progetti da sottoporre a screening debbano avere un dettaglio progettuale per l'appunto «preliminare». Deve trattarsi cioè, alla luce della definizione di «progetto preliminare» fornita dall'articolo 5, lettera g) del Codice, di progetti che si trovino, nel caso si tratti di opere pubbliche, al primo «livello» di sviluppo rispetto alla tripartizione progettuale preliminare-definitivo-esecutivo, delineata dall'articolo 93 del vigente Codice dei contratti pubblici, cioè il D.Lgs. n. 163/2006, oppure, nel caso di opere private, di progetti che presentino almeno un livello informativo e di dettaglio equivalente ai fini della valutazione ambientale.

Per quanto, invece concerne i contenuti dello studio preliminare ambientale, il nuovo Codice nulla chiarisce al riguardo, limitandosi a specificare, all'allegato V, i soli contenuti dello studio di impatto ambientale (SIA) disciplinato dall'articolo 22.

A ben vedere, pur mancando una disposizione *ad hoc*, deve ritenersi che i contenuti dello studio preliminare coincidano sostanzialmente con quelli del SIA, seppur con un grado di approfondimento minore in ragione del livello soltanto preliminare (e non già definitivo a differenza della VIA) del progetto a cui si riferiscono.

#### La pubblicità dell'avvio di procedura di screening

A seguito della presentazione dell'istanza di screening, il soggetto proponente è tenuto a pubblicare un apposito avviso dell'avvenuta trasmissione dell'istanza, ai sensi

del comma 2 dell'articolo 20, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (GU) per i progetti di competenza statale, e nel Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) dove è localizzata l'opera, per i progetti di competenza regionale, nonché all'albo pretorio dei Comuni interessati. Nell'avviso devono essere indicati «il proponente, l'oggetto e la localizzazione prevista per il progetto, il luogo ove possono essere consultati gli atti nella loro interezza ed i tempi entro i quali è possibile presentare osservazioni».

Inoltre, in conformità ai più recenti orientamenti comunitari volti ad agevolare e rendere effettiva la partecipazione del pubblico ai procedimenti amministrativi, è prevista la pubblicazione degli elaborati del progetto preliminare e lo studio preliminare ambientale, anche sul sito web dell'Autorità competente.

#### La presentazione di osservazioni da parte dei soggetti interessati

A seguito della pubblicazione dell'avviso di avvio della procedura di screening, qualunque soggetto interessato ha 45 giorni di tempo per far pervenire le proprie osservazioni all'Autorità competente (7).

Nei successivi quarantacinque giorni, e quindi entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso di avvio della procedura, l'Autorità verifica se il progetto sia in grado di produrre «effetti negativi apprezzabili sull'ambiente».

Tale verifica avviene tenuto conto dei risultati della consultazione e quindi delle osservazioni formulate dagli interessati, e sulla base di specifici criteri di valutazione «tecnica» specificati nell'Allegato V alla Parte II del Codice.

In particolare, alla luce di tale Allegato, l'autorità deve tener conto delle caratteristiche e della localizzazione dei progetti, nonché delle caratteristiche dell'impatto potenziale.

#### Nota:

(7) Con riguardo a tale fase di consultazione del pubblico, da un raffronto con quanto previsto nell'ambito della principale procedura di VIA all'art. 24 del Codice Ambientale, non si può fare a meno di rilevare come la partecipazione del pubblico nell'ambito dello screening risulti particolarmente «limitata». Ed invero, lo schema partecipativo previsto dal legislatore si risolve nella sola presentazione di osservazioni scritte, non essendo prevista, per l'appunto a differenza di quanto avviene per la VIA, anche la possibilità di un'inchiesta pubblica. Lo screening, quindi, individua una procedura amministrativa in grado di assicurare un ridotto livello di partecipazione da parte del pubblico interessato e che, sotto tale profilo, presenta i medesimi limiti della procedura autorizzatoria di impianti da fonti di energia rinnovabili (FER) ex art. 12, D.Lgs. n. 387/2003, già esaurientemente evidenziati in dottrina. Si veda:

- F. Giampietro, L. Giampietro, *Utilizzo a fini energetici delle risorse naturali: procedure di VAS e VIA - parte seconda*, in questa Rivista, 2009, 3, pagg. 256 e segg.;

più generale, in tema di partecipazione al procedimento amministrativo, si veda anche:

- F. Fracchia, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002.

**La decisione finale**

Entro la scadenza del suddetto termine di novanta giorni, 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, o per meglio dire, *sub-procedura* di *screening* non può quindi mai 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».

**La sentenza del Consiglio di Stato n. 1213: la nuova dignità procedimentale dello screening**

Ciò premesso, venendo ora all'esame della sentenza del Consiglio di Stato in epigrafe, va evidenziato 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 (autonoma) 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-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 decreto legislativo 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 provvedimentale, 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'autonoma 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 condivisibile in ragione di quanto segue.

Da una attenta disamina della procedura di *screening*, delineata dall'articolo 20 del Codice Ambientale cit., risulta evidente che tale fase procedurale abbia assunto nel nuovo regime una **piena dignità procedimentale**, individuando, non più una «mera» fase della principale procedura di VIA, ma piuttosto una sorta di procedura autonoma rispetto a quest'ultima (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 «sub-fasi»** con rigide scadenze (o meglio 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'articolo 10 del D.P.R. 12 aprile 1996 (8), oggi tale fase (*rectius* procedimento) non

**Nota:**

- (8) 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».

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 di *screening* 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 provvedimento», poiché il legislatore, nel disciplinare all'articolo 20 della legge sul procedimento amministrativo, legge 7 agosto 1990, n. 241 (9), il 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 susseguito nuovo regime normativo, appare quindi del tutto evidente l'indubbia fondatezza del percorso argomentativo seguito dai Giudici del Consiglio di Stato nella sentenza in commento, ma si ritiene comunque utile svolgere talune considerazioni, per così dire, integrative della pronuncia.

Se è vero che nell'ambito della nuova disciplina della verifica di assoggettabilità a VIA, quest'ultima si configura come un procedimento autonomo che culmina con un (proprio) provvedimento conclusivo, va evidenziato - quasi a voler rafforzare il 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 atti amministrativi illegittimi, questi ultimi, in quanto atti infraprocedimentali costituenti il «presupposto» del successivo provvedimento finale dell' *iter* di *screening*, potranno essere impugnati soltanto unitamente a quest'ultimo.

Così, ad esempio, una relazione tecnica presentata nel corso della fase istruttoria dello *screening*, seppur presenti elementi di illegittimità, non potrà essere autonomamente impugnata in quanto priva di autonoma valenza lesiva, della quale potrà dirsi invece dotato soltanto il

successivo provvedimento conclusivo dell'iter di *screening*.

Al riguardo va rammentato, infatti, che sulla scorta di un 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 (10)».

Ebbene, nel caso degli **atti amministrativi** acquisiti nella fase **istruttoria dello screening**, deve ritenersi si tratti di atti endoprocedimentali del tutto **sforniti di una autonomia rilevanza, rectius lesività della sfera giuridica altrui**.

A tale conclusione si perviene attingendo alla giurisprudenza formata 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 TAR Calabria - Reggio Calabria, sez. I, 4 maggio 2007, n. 325, 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» (11).

### Note:

(9) Legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», in GU 18 agosto 1990, n. 192, e successive modifiche.

(10) Si vedano:

- TAR Piemonte - Torino, sez. II, sent. 17 marzo 2007, n. 1297, in *www.leggiditaliaiprofessionale.it*; in tal senso, *ex multis*:
- TAR Sardegna - Cagliari, sez. II, sent. 12 marzo 2008, n. 421;
- Cons. Stato, sez. IV, sent., 10 maggio 2007, n. 2199, in *www.leggiditaliaiprofessionale.it*.

(11) Si veda:

- TAR Calabria - Reggio Calabria, sez. I, 4 maggio 2007, n. 325, in *questa Rivista*, 2007, 11, pag. 1019.

Alla luce delle suesposte considerazioni, seppur è innegabile che non possa attribuirsi natura endoprocedimentale, rispetto alla più ampia procedura di VIA, al provvedimento conclusivo dello *screening*, non si ritiene possa dirsi lo stesso per gli atti acquisiti nella fase istruttoria dell'anzidetta procedura. Questi ultimi infatti, proprio in considerazione della nuova e più incisiva procedimenta-

lizzazione dell'*iter* di «verifica di assoggettabilità» costituiscono null'altro che atti endoprocedimentali (non già della procedura di VIA ma), per l'appunto, dell'anzidetta procedura di verifica, sicché qualora risultino illegittimi, potranno essere impugnati solo unitamente a tale ultimo atto amministrativo qualora abbia fatto propri i contenuti degli atti endoprocedimentali anzidetti.

## Il documento

### Consiglio di Stato, sez. VI, 3 marzo 2009, n. 1213

#### Motivi della decisione

1. Gli appelli vanno riuniti per evidenti ragioni di connessione, avendo a oggetto atti relativi a un unico procedimento, quello relativo alla realizzazione della variante alla strada statale n. 241 del Passo di Costalunga, di collegamento a Vigo di Fassa.

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 (cd. *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 infondato.

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'esperimento 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 decreto legislativo 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.

3. Venendo ora all'esame dell'appello n. 9475 del 2006, lo stesso si appalesa infondato e, pertanto, meritevole di reiezione.

4. Col primo motivo d'impugnazione, gli appellanti lamentano l'erroneità della sentenza di primo grado, nella parte in cui è stata respinta la censura di violazione degli artt. 24 e 24 della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23, non avendo provveduto l'Amministrazione a notificare loro la comunicazione di avvio del procedimento di *screening*.

Al riguardo, il Collegio ritiene di dover confermare le conclusioni raggiunte dal primo giudice in punto di inconsistenza della doglianza, ancorché per motivazioni diverse.

Ed invero, l'art. 24 della citata legge provinciale n. 23 del 1992, riproducendo a livello locale la disposizione generale di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dispone che la pubblica amministrazione sia tenuta a notificare la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo «ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenire».

Tale disposizione è sempre stata interpretata nel senso di individuare, quali soggetti legittimati a ricevere la comunicazione, gli specifici destinatari dell'azione amministrativa di che trattasi, siano o meno direttamente contemplati nel provvedimento finale, nonché i soggetti dei quali la legge disponga obbligatoriamente la partecipazione al procedimento stesso.

Orbene, non può dirsi che nel caso di specie un tale obbligo sussistesse nei confronti degli odierni appellanti, la cui posizione era unicamente quella di essere residenti nella zona interessata dall'intervento de quo, e come tali destinati a subirne gli effetti, non diversamente però dalla collettività indifferenziata degli abitanti del Comune di Vigo di Fassa; non si trattava, quindi, né di destinatari specifici del provvedimento emanando né di soggetti di cui fosse obbligatoria la consultazione (essendo previsti particolari meccanismi di informazione e partecipazione del pubblico interessato, nel quale deve ritenersi rientrare anche gli odierni appellanti).

Né può dirsi che costituisse titolo idoneo a costituire in capo agli appellanti una autonoma e differenziata legittimazione la circostanza, di mero fatto, che la procedura di screening in questione fosse stata avviata dall'Amministrazione in esecuzione di una decisione di questo Consiglio di Stato (n. 3116 del 2004) con la quale, in accoglimento di impugnazione proposta solo in parte dai medesimi soggetti residenti in loco (nel senso che solo taluni dei ricorrenti in quella sede coincidevano con gli odierni appellanti), erano stati annullati i pregressi atti del procedimento teso alla realizzazione della variante alla S.S. n. 241, ritenendosi illegittimo il mancato esperimento della verifica preliminare dell'assoggettabilità dell'intervento a VIA.

Pertanto, laddove il T.R.G.A. ha ritenuto che l'omessa comunicazione fosse stata ininfluenza ai sensi dell'art. 21-octies della ridetta legge n. 241 del 1990, questa Sezione ritiene di poter escludere, a monte, che l'Amministrazione fosse tenuta a comunicare individualmente agli odierni appellanti l'avvio del procedimento, ex artt. 24 e 25 l.p. n. 23 del 1992.

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 piana 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 ultronea, la richiesta di consulenza tecnica d'ufficio già articolata dagli appellanti nel giudizio di primo grado, e qui riproposta.

6. 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 D.T., 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 T. 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 artificiosamente 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, atteso 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.

7.2. Come detto, le parti appellate hanno eccepito l'inammissibilità sotto vari profili della doglianza, della quale si è appena riscontrata la fondatezza nel merito, articolata avverso la Conferenza di servizi del 24 agosto 2005; i rilievi svolti al punto che precede aiutano a comprendere l'infondatezza di dette eccezioni.

In primo luogo, la Provincia Autonoma di Trento assume l'inammissibilità della censura in primo grado per tardività,

avendo avuto gli interessati cognizione della Conferenza già dalla lettura della determinazione n. 336 del 2006, che la citava; gli appellanti assumono l'inammissibilità dell'eccezione, per essere stata la stessa sollevata per la prima volta in grado di appello, ma la circostanza non risponde al vero, risultando *per tabulas* l'eccezione già contenuta nella memoria depositata dall'Amministrazione, nel giudizio di primo grado, in data 8 febbraio 2008.

Inoltre, non essendosi il T.R.G.A. espressamente pronunciato sul punto, l'eccezione può essere riproposta - così come avvenuto - con semplice memoria, non necessitando delle forme dell'appello incidentale (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 24 settembre 2007, n. 4924; Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2004, n. 6491).

L'eccezione è però infondata, essendo evidente che la mera rilevazione degli estremi della Conferenza di servizi (tanto, infatti, era dato evincere dalla determinazione n. 336 del 2006) non poteva comportare anche conoscenza del suo contenuto, e in particolare dei vizi successivamente dedotti con i motivi aggiunti.

Inoltre, la Conferenza de qua, alla stregua dei rilievi sopra svolti, ben potrebbe essere considerata addirittura affetta da nullità ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990, per violazione o elusione del giudicato di cui alla decisione n. 3116 del 2004, e quindi da un vizio rilevabile, secondo un diffuso orientamento, anche *ex officio*, indipendentemente da una tempestiva impugnazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 novembre 2005, n. 6340).

Sotto altro profilo, si assume l'inammissibilità della doglianza per il carattere meramente confermativo della Conferenza di servizi del 2005, in parte qua, rispetto a quella precedente.

Tuttavia si comprenderà, alla stregua dei rilievi ampiamente svolti sub 7.1, il perché non sia concepibile un atto che si ponga *sic et simpliciter* come confermativo di altro atto precedente, che sia stato annullato giurisdizionalmente.

8. In conclusione, dovendo accogliersi l'appello n. 2333 del 2008 nei termini appena esposti, il ricorso di primo grado va accolto; peraltro, l'annullamento del verbale della Conferenza di servizi del 24 agosto 2005, per le ragioni indicate, determina la conseguente caducazione, per illegittimità derivata, degli atti successivi (e, in particolare, delle impugnate determinazioni con le quali è stata avviata e portata avanti la procedura espropriativa finalizzata alla realizzazione dell'opera per cui è causa).

Quanto sopra, come detto, esonera il Collegio dall'esame degli ulteriori motivi d'appello, stante la valenza assorbente del vizio di legittimità innanzi riscontrato.

9. Alla stregua dei rilievi che precedono, si rende necessaria la correzione del dispositivo di decisione n. 41/2009, depositato il 2 febbraio 2009, laddove, per mero errore materiale, l'appello n. 2333 del 2008 è stato dichiarato accolto nei «limiti», anziché nei «sensi», di cui in motivazione.

Al riguardo, questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di rilevare che il dispositivo, nei casi in cui la legge ne impone la pubblicazione prima del testo integrale della sentenza, non si configura come una decisione autonoma da contrapporre a quella integrale, ma costituisce solo una parte di quest'ultima, sicché si può dire che fino all'emanazione della motivazione la sentenza non sia venuta in essere nella sua entità complessiva; ne discende che, nelle controversie di cui all'art. 23-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il dispositivo pubblicato ben può essere corretto in sede di redazione al fine di emendarlo da eventuali errori materiali compiuti al momento della sua adozione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 agosto 2003, n. 4746; id. 6 agosto 2001, n. 4228).

Tale conclusione appare confortata anche dal rilievo che, a differenza da quanto avviene in primo grado (laddove il dispositivo depositato ex art. 23-bis può essere immediatamente impugnato, anche ai fini cautelari, prima ancora del deposito della sentenza completa di motivazione), in grado di appello la pubblicazione anticipata del dispositivo non ha altro effetto che quello di orientare immediatamente le parti sulle determinazioni del giudicante (cfr. Cons. Stato, n. 4746/2003, cit.).

Pertanto, l'evidenziata natura assorbente della fondatezza dell'unico motivo di appello esaminato impone di rettificare il dispositivo già pubblicato nei termini testé precisati.

10. Stante la complessità delle questioni affrontate, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio quanto all'appello n. 2333 del 2008, mentre per l'appello n. 9475 del 2006 vanno compensate le spese relative al presente grado di giudizio.