

OSSERVATORIO DI DIRITTO SANITARIO
17 OTTOBRE 2018

La valutazione di impatto sanitario
tra principio di integrazione e
proliferazione di subprocedimenti

di Chiara Feliziani

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Macerata



La valutazione di impatto sanitario tra principio di integrazione e proliferazione di subprocedimenti *

di Chiara Feliziani

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Macerata

Sommario: 1. La nuova disciplina della VIA e la Valutazione di impatto sanitario (VIS). 2. Lo stato dell'arte prima dell'avvento del d. lgs. n. 104 del 2017. 3. La disciplina della Valutazione di impatto sanitario nel d. lgs. n. 104 del 2017. 4. Principio di integrazione *versus* proliferazione di subprocedimenti. 5. Un'amministrazione sempre più lontana dal "risultato"?

1. La nuova disciplina della VIA e la Valutazione di impatto sanitario (VIS)

Il d. lgs. 16 aprile 2017 n. 104¹ costituisce, ancorché forse solo momentaneamente, l'ultimo atto nella storia della valutazione di impatto ambientale (VIA)² nel nostro Paese. Con esso, infatti, il legislatore

* L'articolo è stato sottoposto a referaggio da parte della Direzione dell'Osservatorio.

¹ D. lgs. 16 giugno 2017 n. 104, *Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015 n. 114.*

² In dottrina, a proposito della VIA si v. specialmente B. CARAVITA DI TORITTO E A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 311 ss.; R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale*, in R. FERRARA – G. F. FERRARI (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, II ed., Padova, 2015, 800 ss.; F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI E A., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002, 363 ss.; B. GIULIANI, *Valutazione ambientale strategica, valutazione d'impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale*, in F. G. COCCA – P. STELLA RICHTER – P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2018, 1067; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., 2017, Milano, 1586 ss.; A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, 135 ss.; A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Discipline di settore*, vol. II, Padova, 2013, 527 ss.; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, III ed., Torino, 2015, 64 ss..

italiano ha inteso recepire la direttiva 2014/52/UE³, per l'effetto modificando e sostituendo numerose delle disposizioni del Testo Unico – o Codice⁴ – ambientale concernenti la disciplina di tale istituto⁵.

Tra le principali novità introdotte dalla recente normativa spiccano senz'altro per importanza le previsioni relative alla valutazione di impatto sanitario (VIS)⁶. Meglio, benché – per le ragioni che tra breve si vedranno – non possa al riguardo parlarsi propriamente di un istituto di nuovo conio⁷, ciò che emerge dalla lettura del d. lgs. n. 104 è senza dubbio la rilevanza che il legislatore del 2017 è parso voler accordare alla VIS⁸.

Una rilevanza che se, per un verso, può essere considerata come un chiaro indice della crescente attenzione del legislatore nei riguardi delle implicazioni che determinate attività umane sono suscettibili di avere sulla qualità dell'ambiente e, di conseguenza, sulla salute umana⁹; per altro verso – ad una

³ Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2014, *che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*.

⁴ Sulla discussa natura del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, *Norme in materia ambientale* s.m.i. si v. in particolare i rilievi critici mossi da F. FONDERICO, *La codificazione del diritto ambientale in Italia*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2006, 3, 612; F. GIAMPIETRO, *Né testo unico né codice dell'ambiente... ma un unico contenitore per discipline differenziate*, *Ambiente & Sviluppo*, 2006, 5, 405; M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in Riv. giur. amb., 2009, 5, 651. Vale in ogni caso la pena osservare come la qualifica di “codice” sia espressamente utilizzata dall'art. 3 *quater* del d. lgs. n. 152 del 2006 come introdotto dal d. lgs. 4 del 2008 e come la stessa sia stata subito fatta propria dalla Corte costituzionale nelle note sentenze Maddalena del luglio 2009 (in proposito v. A. CIOFFI, *L'ambiente come materia allo Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*, in Riv. giur. amb., 2009, 6, 970 e F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul Codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in Riv. giur. ed., 2009, 7, 1455).

⁵ Più nel dettaglio, il d. lgs. n. 104 del 2017 ha: modificato gli artt. 4, 5, 6, 7, 10, 30, 32 e 33 del d. lgs. n. 152 del 2006; sostituito gli artt. 8, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29 del d. lgs. n. 152 del 2006 e ha introdotto *ex novo* gli artt. 7 *bis*, 24 *bis* e 27 *bis* del d. lgs. n. 152 del 2006. *Amplius* in dottrina i contributi pubblicati in questo volume.

⁶ Si v. l'art. 2 del d. lgs. n. 104 del 2017 che modifica l'art. 5 del d. lgs. n. 152 del 2006. In specie, al comma 1 del predetto art. 2 si legge: «all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 sono apportate le seguenti modificazioni: (...) b-*bis*) valutazione di impatto sanitario, di seguito VIS: elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione».

⁷ Salvo quanto si dirà più avanti, sia qui sufficiente rinviare a S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1586 ss..

⁸ A titolo esemplificativo si v. i novellati artt. 23 e 25, commi 3 e 4, del T.U. ambientale (su cui *amplius infra*). Ma si v. anche la lett. b) dell'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 104 del 2017, a mente del quale gli impatti ambientali vengono ora definiti come «effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: *popolazione e salute umana*; biodiversità (...); territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati (...)».

⁹ Particolarmente significativa la questione del diritto a vivere in un ambiente salubre con riguardo ad attività quali quelle connesse alla gestione dei rifiuti. Sul punto sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2012, 6, 999 e alla bibliografia ivi citata.

Più in generale, per quel che concerne il concetto di diritto alla salute e la sua evoluzione nel tempo si v. il recente contributo di A. PIOGGIA, *Di cosa parliamo quando parliamo di diritto alla salute?*, in *Ist. del federalismo*, 2017, 2, 293 ss..

riflessione più attenta – finisce per sollevare anche alcuni interrogativi di carattere squisitamente amministrativo dei quali si proverà a dire di qui a breve.

2. Lo stato dell'arte prima dell'avvento del d. lgs. n. 104 del 2017

Come in parte accennato, la valutazione di impatto sanitario così come disciplinata dal d. lgs. n. 104 del 2017 non rappresenta una novità assoluta nel nostro ordinamento. Già prima del 2017, infatti, tale istituto aveva fatto la sua comparsa nel quadro della legislazione nazionale, trovando posto nel corpo dell'allora art. 26 del T.U. ambientale¹⁰ per effetto delle modifiche allo stesso apportate dall'art. 9 della L. 28 dicembre 2015 n. 221¹¹.

Quest'ultima legge, meglio nota come Collegato ambientale e rubricata *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, era stata adottata dal legislatore italiano, da un lato, al fine di allinearsi agli (e, per certi versi, anche di anticipare gli)¹² obiettivi di sostenibilità ambientale elaborati e/o in corso di elaborazione a livello europeo e, dall'altro lato, al fine di offrire una risposta, seppur parziale, ad alcune vere e proprie emergenze che si erano verificate nel nostro Paese.

Più nel dettaglio. Dal primo punto di vista, occorre ricordare che risalgono a quegli anni una serie di provvedimenti adottati dalle istituzioni europee e tutti accomunati dalla medesima logica di fondo, vale a dire quella di promuovere un nuovo modello economico – i.e. la *blu* o *circular economy*¹³ – capace di favorire uno sviluppo maggiormente sostenibile¹⁴ per quel che concerne sia il profilo ambientale sia quello

¹⁰ L'art. 26 del d. lgs. n. 152 del 2006, rubricato, nel 2015 ha visto l'introduzione di un comma 5 *bis*, a mente del quale: «nei provvedimenti concernenti i progetti di cui al punto 1) dell'allegato II alla presente parte e i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, di cui al punto 2) del medesimo allegato II, e□ prevista la predisposizione da parte del proponente di una valutazione di impatto sanitario (VIS), in conformità alle linee guida predisposte dall'Istituto superiore di sanita□, da svolgere nell'ambito del procedimento di VIA. Per le attività di controllo e di monitoraggio relative alla valutazione di cui al presente comma l'autorità competente si avvale dell'Istituto superiore di sanita□, che opera con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

¹¹ L'art. 9 della L. 28 dicembre 2015 n. 221 era rubricato *Valutazione di impatto sanitario per i progetti riguardanti le centrali termiche e gli impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, nonché impianti di raffinazione, gassificazione e liquefazione*.

¹² Particolarmente significativo in tal senso quanto avvenuto in materia di appalti verdi. In proposito sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, I “nuovi” appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?, in *Il dir. eco.*, 2017, 2, 349 ss..

¹³ In dottrina, per tutti, F. DE LEONARDIS, Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?, in *Dir. amm.*, 2017, 1, 163.

¹⁴ In ordine al principio dello sviluppo sostenibile la letteratura è particolarmente vasta. Si v. specialmente R. BIFULCO – A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433; ID., *Sviluppo sostenibile e*

economico sia, ancora, quello sociale. Si pensi, in particolare, al *VII Programma di azione ambientale europeo*¹⁵ o alle due note comunicazioni recanti, rispettivamente, *Verso un'economia circolare: programma per un'Unione europea a zero rifiuti*¹⁶ e *L'anello mancante – Piano d'azione europea per l'economia circolare*¹⁷. Nonché, ancora prima, alla cornice – normativa e, soprattutto, valoriale – entro cui tali provvedimenti si sono inseriti che è quella tracciata dalla parimenti nota Comunicazione *Europa 2020 – una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020¹⁸.

Dal secondo punto di vista, invece, non possono non ricordarsi vicende quali quella della crisi dei rifiuti in Campania¹⁹ e quella relativa all'ILVA di Taranto²⁰, le quali hanno portato ad emersione in tutta la sua “tragicità”²¹ il dissidio tra sviluppo economico, qualità dell'ambiente e tutela della salute umana²².

diritti delle generazioni future, in Riv. quadr. dir. amb., 2010; E. FREDIANI, Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano, in Quad. cost., 2017, 1, 626 ss.; ID., Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile, in Il dir. eco., 2015, 1, 49; C. VIDETTA, Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno, vol. I, Milano, 2014, 221. Infine, per una riflessione circa il rapporto tra sviluppo sostenibile e VIA, seppur con riguardo alla sua previgente disciplina, si v. 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. pubbl., 2008, 1, 121 ss..

¹⁵ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM (2012) 398.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614.

¹⁸ Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 recante *Europa 2020 – una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020.

¹⁹ Sul punto sia consentito rinviare nuovamente a C. FELIZIANI, Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti, cit. e a ID., The Duty of Member States to Guarantee the Right to a Healthy Environment: a Consideration of *European Commission v. Italy* (C-297/08), in Journ. Env. Law, 2012, 3, 535 ss..

²⁰ In argomento v., per tutti, E. FREDIANI, Autorizzazione integrata ambientale e tutela «sistemica» nella vicenda dell'Ilva di Taranto, in Dir. e proc. amm., 2014, 1, 83 ss. e G. MONTEODORO, Il caso ILVA tra crisi economica ed emergenza ambientale, in Apertacontrada, 2013.

²¹ Il riferimento è al noto lavoro di G. HARDIN, The Tragedy of Commons, Science, 1968, 1243 ss.. Tale concetto è stato poi ripreso da autorevole dottrina. Qui per tutti sia sufficiente richiamare E. SCOTTI, La realizzazione delle infrastrutture tra politiche di semplificazione ed *environmental justice*, in P. CHIRULLI (a cura di), Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti fondamentali nel trasporto ferroviario, Napoli, 2016, 443 ss..

²² Dissidio che rimanda al concetto di amministrazione del rischio e ai principi che in tali circostanze presiedono all'attività amministrativa. Sul tema si v. innanzitutto F. DE LEONARDIS, Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio, Milano, 2005 e più di recente ID., Il principio di precauzione, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), Studi sui principi del diritto amministrativo, Milano, 2012, 413 ss.. Inoltre si v. anche A. BARONE, Il diritto del rischio, Milano, 2006; ID., Pianificazione territoriale e principio di precauzione, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente. Tutele parallele norme processuali, vol. III, Padova, 2015, 27 ss.; M. CAFAGNO, Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune, Torino, 2007, 247 ss., nonché più di recente M. ALLENA, Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa, in Il dir. eco., 2016, 2, 411 ss..

Peraltro, è d'uopo qui ricordare che, proprio in risposta all'aggravarsi del livello di inquinamento nella città di Taranto e nelle aree circostanti, la Regione Puglia nel 2012 aveva previsto con legge la valutazione del danno sanitario (VDS), quale «istituto diretto ad accertare l'esistenza di criticità dal punto di vista sanitario dovute all'attività di alcune specifiche categorie di impianti (soggetti alla disciplina dell'a.i.a.)»²³. Con tutta evidenza si trattava di un istituto che presentava indubbie affinità, specie in punto di *ratio* ed obiettivi con quello qui in esame²⁴ e la cui disciplina è stata poi integrata, a livello statale, attraverso un decreto del Ministero della Salute elaborato di concerto con il Ministero dell'Ambiente e relativo ai criteri metodologici da seguire nella redazione del rapporto di VDS²⁵.

È in questo quadro, dunque, che sul finire del 2015 il legislatore italiano con l'art. 9 del citato Collegato ambientale ha previsto l'introduzione nell'allora art. 26 del d.lgs. n. 152 del 2006 di un comma 5 *bis* a mente del quale, per i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, nonché impianti di raffinazione, gassificazione e liquefazione, «è prevista la predisposizione da parte del proponente di una valutazione di impatto sanitario (VIS), in conformità alle linee guida predisposte dall'Istituto superiore di sanità, da svolgere nell'ambito del procedimento di VIA»²⁶.

Per effetto di tale previsione, dunque, la VIS si è venuta a configurare come un procedimento²⁷ o, meglio, come un subprocedimento²⁸ finalizzato alla cura di un interesse specifico – qual è quello relativo alla

²³ S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1597.

²⁴ In senso conforme, S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1598.

²⁵ Il riferimento è nello specifico al D.M. 24 aprile 2013, adottato in esercizio della delega contenuta nell'art. 1 *bis* d. l. 207 del 2012).

²⁶ Così testualmente l'art. 9 della L. 28 dicembre 2015 n. 221. Le Linee guida in parola sono state pubblicate dall'Istituto superiore di sanità nel mese di febbraio 2016, si tratta nello specifico del documento recante «Linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VI-IAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA, AIA).

²⁷ *Amplius* A. BALLARINI – M. BEDESCHI – F. BIANCHI – L. CORI – N. LINZALONE – M. NATALI, *La valutazione di impatto sulla salute. Un nuovo strumento a supporto delle decisioni*, in *I quaderni di Monitor*, Bologna, 2010. Più di recente, inoltre, riferimenti in V. CAVANNA, *La crescente importanza della valutazione di impatto sulla salute*, in *Riv. dir. amb.*, 2017, 4, 582.

Più in generale con riguardo ai procedimenti in materia ambientale, oltre ai già richiamati contributi di F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, cit., 363 ss.; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1586 ss. e G. ROSSI (cura di), *Diritto dell'ambiente*, III ed., cit., 64 ss., si v. il lavoro di D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, 3 ss..

Infine, per quel che concerne il procedimento amministrativo tout court inteso si v., per tutti, il recente contributo di F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 2 ss..

²⁸ In proposito v. nuovamente F. DE LEONARDIS, op. ult. cit., 10 ss., il quale scrive: «collegata ma distinta dalla nozione di procedimento è quella di sub-procedimento. In un procedimento amministrativo che si conclude con

tutela della salute – all’esito del quale deve essere adottato un provvedimento il quale, a sua volta, dovrà andare a confluire nel provvedimento conclusivo del procedimento di VIA.

3. La disciplina della Valutazione di impatto sanitario nel d. lgs. n. 104 del 2017

Il legislatore del 2017, dal proprio canto, si è posto sostanzialmente nel solco di quanto previsto già due anni prima, peraltro – come in parte anticipato – mostrando di accordare una rilevanza e un risalto ancora maggiori all’istituto della valutazione di impatto sanitario.

Una rilevanza che traspare chiaramente già dall’inserimento – per mano dell’art. 2 del d. lgs. n. 104 del 2017 – di una lett. b-*bis*) nel comma I dell’art. 5 del d. lgs. 152 del 2006²⁹, nella quale trova posto la definizione della valutazione di impatto sanitario. Qui, infatti, la VIS viene qualificata come un «elaborato predisposto dalla proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell’Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l’esercizio del progetto può procurare alla salute della popolazione».

L’istituto ritorna poi al successivo art. 23, II comma, del T. U. ambientale, come sostituito dall’art. 12 del d. lgs. n. 104 del 2017. Quest’ultimo, rubricato *Presentazione dell’istanza, avvio del procedimento di VIA e pubblicazione degli atti*, riecheggiano quanto già previsto dal “vecchio” testo del poc’anzi ricordato art. 26 d.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce infatti che «per i progetti di cui al punto 1 dell’allegato II della presente parte e per i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW (...) il proponente trasmette, oltre alla documentazione di cui alle lett. da a) a e) [del I comma], la *valutazione di impatto sanitario* predisposta in conformità alle linee guida adottate con decreto del Ministero della salute, che si avvale dell’Istituto superiore di sanità».

Ancora, a rigor di logica sembrerebbe potersi (*rectius*, doversi) ritenere che l’istituto della VIS ritorni, ancorché implicitamente, anche nel novellato art. 25 del d. lgs. n. 152 del 2006. Dapprima al III comma, a mente del quale «il provvedimento di VIA contiene le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione dell’autorità competente, incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del

un provvedimento finale possono, infatti, intervenire atti che si formano a seguito di altri procedimenti. Tali procedimenti interni non hanno una propria autonomia funzionale ed, essendo destinati a confluire nel procedimento principale, non vivono di vita propria e per questo assumono il nome di su-procedimenti. (...)».

²⁹ L’art. 5 d. lgs. n. 152 del 2006 recante *Definizioni* è contenuto nella Parte II, Titolo I, del T.U. ambientale, rubricata *Principi generali per le procedure di VIA, di VAS e per la valutazione d’incidenza e l’autorizzazione integrata ambientale (AIA)*. Il c. I lett. b) definisce invece la VIA, quale «il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del presente decreto, l’elaborazione e la presentazione dello studio d’impatto ambientale da parte del proponente, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio d’impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni, l’adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto, l’integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto 2».

pubblico, la sintesi dei risultati delle consultazioni e delle informazioni raccolte ai sensi degli artt. 23, 24 e 24 *bis*». E, poi, nel successivo IV comma, laddove si legge che «il provvedimento di VIA contiene altresì le eventuali e motivate condizioni ambientali che definiscono: a) le condizioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti; b) le misure previste per evitare, prevenire e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi; c) le misure per monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi (...)».

In entrambi i casi, infatti, benché il legislatore non faccia espressa menzione della valutazione di impatto sanitario sembrerebbe potersi ritenere che tale istituto sia da considerare ricompreso o, per lo meno, presupposto tanto nel richiamo ai risultati e alle informazioni raccolte *ex art.* 23 contenuto nel citato III comma dell'art. 25, quanto nel riferimento alle eventuali e motivate condizioni di cui al successivo IV comma, le quali – a rigore – non dovrebbero essere *sic et simpliciter* ambientali ma interessare anche gli aspetti connessi alla tutela della salute, pena il vanificare – di fatto – la *ratio* che sta alla base della previsione della VIS.

4. Principio di integrazione *versus* proliferazione di subprocedimenti

Orbene, tanto premesso, anche sulla scorta di tale ultima considerazione sembra ora possibile compiere qualche riflessione di taglio critico con riguardo alla previsione della valutazione di impatto sanitario inserita nel contesto della nuova disciplina della VIA.

Più nel dettaglio. Da un lato, come già accennato, l'introduzione di tale istituto costituisce senz'altro il segnale di una maggiore consapevolezza da parte del legislatore circa le conseguenze per la salute che si legano a determinate attività umane³⁰ e, dunque, un indice della acquisita presa d'atto della necessità di far sì che queste ultime si svolgano nel pieno rispetto (anche) delle doverose istanze di tutela della salute umana³¹. Il che di per sé potrebbe bastare a spiegare l'entusiasmo manifestato dai primi commentatori nei confronti del d. lgs. n. 104 del 2017 e specialmente della VIS³².

Dall'altro lato, tuttavia, non può farsi a meno di rilevare che un tale interesse, proprio in ragione della sua assoluta rilevanza, ogni qual volta venga in gioco, non dovrebbe mai sfuggire alla valutazione della

³⁰ Sottolinea chiaramente l'incidenza che determinate attività umane possono avere sulla salute umana e la difficoltà di comporre le istanze di tutela della salute con quelle ad esse contrapposte, quali ad esempio quelle di sviluppo economico ed infrastrutturale, E. SCOTTI, *La realizzazione delle infrastrutture tra politiche di semplificazione ed environmental justice*, cit., 443 ss..

³¹ Significativa sul punto anche la giurisprudenza. Si v., ad es., CGUE 20 marzo 2010, *Commissione europea v. Italia*, C-297/08 per un commento alla quale sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *The Duty of Member States to Guarantee the Right to a Healthy Environment*, cit., 535 ss.. Ma si v. anche la recentissima C. Cass., III sez. pen., 28 agosto 2018 n. 39037 che ha ad oggetto la vendita di acqua in bottiglie di plastica di cui stigmatizza l'esposizione al sole. *Amplius* sul punto, 8/acqua-bottiglie-plastica-la-vendita-reato-esporle-sole--154351.shtml?uuiid=AEeyiLgF.

³² In tal senso V. CAVANNA, *La crescente importanza della Valutazione di Impatto sulla Salute*, cit., 581 ss..

pubblica amministrazione e dunque al procedimento amministrativo³³. Né a quello – per così dire – “ordinario” né, men che meno, a quello di VIA³⁴.

Se è vero, infatti, che il procedimento è la «manifestazione della funzione»³⁵ amministrativa, ossia il luogo in cui la volontà dell'amministrazione si forma e i diversi interessi contrapposti trovano reciproco bilanciamento e composizione³⁶, e se è vero che il procedimento di VIA ha la «funzione precipua di individuare preventivamente gli effetti (impatti) che determinati progetti, pubblici o privati, possono comportare sull'ambiente [complessivamente inteso³⁷], al fine di giudicarne la compatibilità con lo stesso ed individuare le soluzioni più adatte ad uno sviluppo sostenibile»³⁸, non si comprende come tra tali interessi non trovi ordinariamente posto anche quello alla tutela della salute umana. E ciò specie se si pone mente alle spinte che – come già sottolineato – dottrina e giurisprudenza stanno da tempo operando nel senso del riconoscimento di un vero e proprio diritto a vivere in un ambiente salubre³⁹.

In altri termini, alla luce di quanto precede, sembra possibile osservare come affermare la necessità di un subprocedimento *ad hoc* per la valutazione degli effetti sulla salute di determinati progetti non colga pienamente nel segno. Innanzitutto perché – argomentando *a contrario* – sottolineare una tale necessità sembrerebbe quasi voler significare che normalmente l'impatto sulla salute non costituisce un aspetto che

³³ Sul concetto e sulla funzione del procedimento amministrativo si v. il recente contributo di F. DE LEONARDIS, I principi generali dell'azione amministrativa, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 1 ss..

Fondamentale, inoltre, il richiamo ai “classici” G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, Milano, 1964; A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940 e, più di recente, G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI e a. (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 2005, 533 ss..

³⁴ Scrive, infatti, S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1586 ss.: «la valutazione di impatto ambientale costituisce il paradigma di ogni procedimento in materia ambientale, ed in particolare della necessità di far precedere ogni decisione dall'acquisizione completa, e non settoriale, di tutte le informazioni e di tutti i dati conoscitivi aventi rilievo sugli interessi ambientali».

³⁵ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1952, 2, 118 e oggi in ID., *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 2006, 1117.

³⁶ In tale senso, per tutti, A. ROMANO, *Introduzione*, in L. MAZZAROLLI E A. (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, IV ed., Bologna, 2005, 1 ss. e più di recente R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era delle globalizzazioni*, Bari, 2014, 103 ss..

³⁷ Dunque anche tenendo conto dell'uomo che lo abita. Scrive, infatti, S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, cit., 1586: «la valutazione di impatto ambientale (...) consente di giungere alla definizione stessa del concetto di ambiente, in quanto *individua, descrive e valuta gli effetti diretti ed indiretti di un progetto sui seguenti fattori: - l'uomo, la fauna e la flora; - il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, il paesaggio; - i beni materiali ed il patrimonio culturale; - l'integrazione tra i fattori di cui al primo, secondo e terzo trattino (...)*». *Amplius* sul tema M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, cit., 38 ss.; P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi*, 2011; ID., *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in Riv. giur. amb., 2008, 3 – 4, 523 ss..

³⁸ Così A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, cit., 527.

³⁹ Al riguardo sia consentito rinviare ancora una volta a C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, cit., 999 ss..

L'amministrazione deve prendere in considerazione. Il che, per le ragioni poc'anzi illustrate, costituisce con tutta evidenza una soluzione non condivisibile. Ma soprattutto perché si finirebbe inevitabilmente per svilire il senso e la portata del procedimento, quale sede elettiva di acquisizione di tutti gli interessi coinvolti⁴⁰, compresi ovviamente anche quelli ambientali e sanitari. Per l'effetto andando in senso contrario rispetto alle istanze di integrazione e di semplificazione connesse alla VIA⁴¹ ed in specie agli intenti riformatori posti alla base del d. lgs. n. 104 del 2017⁴².

5. Un'amministrazione sempre più lontana dal "risultato"?

In conclusione, in ragione di quanto poc'anzi osservato, risulta d'uopo chiedersi se, a fronte di una amministrazione che sempre più spesso sembra faticare a decidere e di un procedimento quasi ordinariamente «costellato di silenzi e ripensamenti»⁴³, l'introduzione di un (ennesimo) subprocedimento *ad hoc* per la valutazione degli interessi connessi alla tutela della salute⁴⁴ non rischi di allontanare ancor di più l'amministrazione dal risultato⁴⁵. E, dunque, anche da una maggiore effettività della tutela offerta dalla

⁴⁰ Ancora, per tutti, R. FERRARA, Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era delle globalizzazioni, cit., 103 ss..

⁴¹ Sottolineano tale aspetto, tra gli altri, F. FRACCHIA, I procedimenti amministrativi in materia ambientale, cit., 363 ss. e S. GRASSI, Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente, cit., 1586 ss., nonché G. DE GIORGI CEZZI, Le procedure integrate, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI, Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, vol. II, Milano, 2014, 191 ss..

⁴² Sul punto *amplius* i contributi pubblicati in questo volume.

⁴³ L. TORCHIA, Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi: studi di caso per uscire dal labirinto. Introduzione, in ID. (a cura di), I nodi della pubblica amministrazione, Napoli, 2016, 3 ss., nonché più di recente ID., Teoria e prassi delle decisioni amministrative, in Dir. amm., 2017, 1,1. In argomento si v. anche E. FREDIANI, Lo "strano rapporto" tra cattiva amministrazione e arresto procedimentale, in Dir. e proc. amm., 2016, 3, 1013 ss.; A. POLICE, *Unresponsive Administration* e rimedi: una nuova dimensione per il dovere di provvedere della P.A., in Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme. Annuario AIPDA 216, Ed. scientifica, Napoli, 2017 e, se si vuole, C. FELIZIANI, Quanto costa non decidere? A proposito delle tardive o mancate decisioni della Pubblica amministrazione, in corso di pubblicazione.

⁴⁴ Come sottolineato da S. GRASSI, Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente, cit., 1588, infatti, anche la stessa «da v.i.a. si può considerare come procedimento autonomo o come sub-procedimento, a seconda che si consideri la natura del provvedimento conclusivo della procedura di impatto ambientale come atto autorizzatorio autonomo ovvero come atto di natura meramente consultiva».

Altri esempi di subprocedimenti – ricorda F. DE LEONARDIS, I principi generali dell'attività amministrativa, cit., 10 – sono quelli «di giustificazione delle offerte anomale; di controllo del nulla osta paesaggistico; di esclusione di una concorrente».

⁴⁵ Sul concetto di amministrazione di risultato si v. innanzitutto A. ROMANO TASSONE, Sulla formula «amministrazione per risultati», in Scritti in onore di Elio Casetta, Napoli, 2001, 813 ss., nonché M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), Principio di legalità e amministrazione di risultati, Torino, 2004 e R. FERRARA, Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dall'amministrazione» alla «libertà dell'amministrazione», in Dir. soc., 2000, 1, 101 ss..



amministrazione in sede procedimentale a interessi di primaria rilevanza⁴⁶, qual è – appunto – la salute umana.

Se così fosse, infatti, bisognerebbe *oborto collo* constatare come l'istituto della valutazione di impatto sanitario – per lo meno nei termini in cui risulta essere attualmente disciplinato – si ponga in contrasto con alcuni dei principi cardine dell'azione amministrativa⁴⁷ oltre che, ovviamente, con quanto auspicato dalla normativa europea in materia di tutela della salute e dell'ambiente ed in particolare proprio con la *ratio* di quella direttiva che il nostro legislatore ha inteso recepire con il d. lgs. n. 104 del 2017.

⁴⁶ Sul ruolo di garanzia svolto dal procedimento amministrativo v. specialmente G. CORSO, *Manuale di Diritto amministrativo*, VIII ed., Torino, 2017, 227 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, cit., 103 ss. Nonché da ultimo, se si vuole, C. FELIZIANI, *Giustizia amministrativa, amministrazione e ordinamenti giuridici. Tra diritto nazionale, diritto dell'Unione europea e Cedu*, Napoli, 2018, 233 ss..

⁴⁷ Vengono qui senz'altro in rilievo i principi di ragionevolezza e di buon andamento così come quelli di economicità e di efficacia. Su tutti questi aspetti *amplius* F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, cit., 41 ss..