

PROVINCIA DI MANTOVA

ATTO DIRIGENZIALE n° PD / 1263 31/12/2020

Area 4 - Tutela e valorizzazione dell'ambiente

AREA 4 - TUTELA E VALORIZZAZIONE DELL'AMBIENTE

ISTRUTTORE: SACCHI MAURIZIO

OGGETTO:

ATTO DIRIGENZIALE N. PD/1219 IN DATA 11/10/2019 "INDIRIZZI OPERATIVI PER L'APPLICAZIONE DELLA VALUTAZIONE EX POST DI CUI ALL'ART. 29 D.LGS. 152/06 PER LA DETERMINA DELLE PROCEDURE DA ADOTTARE AI FINI DELL'ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI IN CAPO AGLI IMPIANTI ESISTENTI CONNESSI ALLA V.I.A E VERIFICA DI ASSOGGETTABILITA' ALLA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE" - ULTERIORI INDIRIZZI OPERATIVI IN MERITO ALLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE E SANZIONATORIE.

**Il Dirigente dell'Area Tutela e Valorizzazione dell'Ambiente
Dr. Maurizio Sacchi**

DECISIONE

Ad integrazione e sostituzione dell'Atto Dirigenziale n. PD/1219 del 11/10/2019, rettificato con PD/714 del 07/08/2020 per correzione di errore materiale, si approvano ulteriori indirizzi operativi per gli uffici provinciali competenti ai fini dell'assolvimento degli obblighi di legge relativi alla Valutazione di Impatto Ambientale e alla Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale ex post, di cui all'art. 29 del D.lgs. 152/2006 riferiti alla individuazione delle procedure amministrative e sanzionatorie da adottare.

CONTESTO DI RIFERIMENTO

In data 21/07/2017 è entrato in vigore il D.lgs. n. 104/2017 (pubblicato in G.U. n. 156 del 06/06/2017), il quale ha modificato la disciplina di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) contenuta nel D.lgs. 152/2006. Il provvedimento trae origine da un adeguamento nazionale alla normativa europea prevista dalla Direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014, la quale ha modificato la Direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Ad oggi, l'art. 29 D.lgs. 152/ 06 rubricato come "*sistema sanzionatorio*", così come modificato dal D.lgs. 104/2017, dispone che:

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 27-bis, 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.

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 ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, 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 27-bis, 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.

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.

Con D.G.R. n. 1926/2019, la Regione Lombardia ha emanato gli "Indirizzi per la gestione dei riesami delle AIA zootecniche a seguito dell'emanazione della decisione n. 2017/302 relativa alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) concernenti l'allevamento intensivo di pollame e di suini, adottate ai sensi della direttiva 2010/75/UE", nonché ha approvato specifiche linee di indirizzo e la modulistica applicabile (liste di controllo) per la valutazione ex post (art. 29 del D.lgs. 152/2006 e D.G.R. n. VIII/11516/2010) dell'assenza di pregiudizi ambientali eventualmente arrecati dall'esercizio di allevamenti intensivi soggetti ad A.I.A.

Con Atto Dirigenziale n. PD/1219 in data 11/10/2019, rettificato con PD/714 del 07/08/2020 per correzione di errore materiale, questa Provincia ha adottato "Indirizzi operativi relativi all'applicazione della valutazione ex post di cui all'art. 29 del D.lgs. 152/06 e s.m.i. e per la determinazione delle procedure da adottare ai fini dell'assolvimento degli obblighi in capo agli impianti/stabilimenti esistenti connessi alla Valutazione di Impatto Ambientale e verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale".

ISTRUTTORIA E MOTIVAZIONE

Ai fini dell'assolvimento degli obblighi di legge inerenti alla Valutazione di Impatto Ambientale ed alla verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale ex post di cui l'art. 29 D.lgs. 152/06 sussiste la necessità di fornire, agli uffici provinciali competenti, ulteriori specifiche ed indirizzi operativi rispetto a quanto contenuto nell'Atto Dirigenziale n. PD/1219 in data 11/10/2019, come corretto con PD/714 del 07/08/2020:

1. Procedimento:

1.1. La materia ha registrato una successione normativa e conseguenti modifiche sia a livello nazionale che regionale. In particolare:

- l'art. 29 D.lgs. 152/2006 è stato modificato con l'introduzione del D.lgs. 104/2017;
- la L.R. 2 febbraio 2010 n. 5 è stata modificata dall'art. 10 della L.R. 12 dicembre 2017 n. 36 e dall'art. 22 della L.R. 4 dicembre 2018 n. 17;
- il Regolamento Regionale n. 5/2010 è stato abrogato e sostituito dal Regolamento Regionale 25 marzo 2020 n. 2.

Si ritiene necessario evidenziare che in forza del principio "*tempus regit actum*", secondo il quale l'atto amministrativo deve tener conto della situazione di fatto e di diritto esistente al tempo in cui è posto in essere, è doveroso seguire la procedura disciplinata dalla normativa vigente al momento dell'adozione del provvedimento che, alla data odierna, si identifica con quanto disposto dall'art. 29, 3 comma, D.lgs. 152/06, e dagli art. 25, 27 e 27 bis.

1.2. Vista la formulazione dell'art. 29 D.lgs. 152/06 che richiede l'espletamento consequenziale, da parte dell'Ente competente, di un procedimento valutativo e di uno sanzionatorio si reputa necessario, per non incorrere in vizi procedurali, separare il procedimento valutativo da quello sanzionatorio.

Quanto appena esposto in ragione del fatto che, mentre il procedimento previsto dall'art. 29, comma 3 D.Lgs. n. 152/06 si svolge secondo le modalità previste dal titolo terzo, parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 ed è soggetto alla L. n. 241/90 sul procedimento amministrativo, l'iter sanzionatorio è sottoposto alle tempistiche e modalità disciplinate dalla L. n. 689/81, quale legge speciale in materia di sanzioni degli illeciti amministrativi.

2.Sanzioni:

2.1. In forza dell'art. 1 della L. 24 novembre 1981 n. 689, "*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."

La sanzione amministrativa per l'omessa procedura di VIA o di verifica di assoggettabilità alla VIA è stata introdotta, per la prima volta, dalla Legge Regionale 3 settembre 1999 n. 20, entrata in vigore il giorno 07/09/1999.

Ne consegue che, in applicazione del principio di legalità, i progetti riferiti ad opere e impianti esistenti realizzati e messi in esercizio in data precedente al 07/09/1999 non sono soggetti a sanzione amministrativa.

2.2. Va parimenti ricordato che ai sensi dell'art. 3, "*elemento soggettivo*", della L. n. 689 del 20 novembre 1981, costituiscono presupposti per l'applicazione delle sanzioni amministrative sia l'elemento *oggettivo*, ovvero l'avvenuta violazione della norma, sia l'elemento *soggettivo*, ovvero l'atteggiarsi della volontà del trasgressore nelle forme del dolo o anche solo della colpa.

Con specifico riferimento all'elemento soggettivo, l'art. 3 comma 2 della L. 689/1981 dispone che "*nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente non è responsabile quando l'errore non è determinato da sua colpa*". Secondo pacifica giurisprudenza, l'errore dell'autore sulla liceità della condotta posta in essere, c.d. buona fede, può rilevare come causa di esclusione della responsabilità solo quando risulti incolpevole, occorrendo a tal fine un elemento positivo, estraneo all'autore dell'infrazione, idoneo ad ingenerare nel medesimo la convinzione sulla liceità del fatto e non superabile con l'ordinaria diligenza.

La sanzione amministrativa potrà, dunque, trovare applicazione solamente laddove ricorrano entrambi i presupposti, oggettivo e soggettivo sopra indicati. Ne consegue che l'ufficio competente, se durante l'istruttoria non rilevi la concreta sussistenza dei predetti presupposti di legge necessari per l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 29, 4 comma, D.lgs. 152/06, dovrà evidenziare - nel corpo dell'atto da emanare - l'avvenuto

accertamento con l'indicazione delle specifiche motivazioni per cui non si è proceduto a contestare la violazione summenzionata.

2.3 In caso di archiviazione della procedura sanzionatoria ai sensi dell'art. 18 comma 2 della L. n. 689/1981, la procedura valutativa resta ferma e finalizzata all'individuazione di eventuali misure idonee alla miglior mitigazione ed attenuazione degli impatti, tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente.

2.4 In caso di accertata responsabilità riguardo alla sanzione applicabile risulta dirimente la qualifica di illecito permanente della violazione di cui l'art. 29 D.lgs. 152/06; ciò comporta l'applicazione della sanzione prevista al momento in cui è cessata la permanenza, che coincide con la rimozione dell'opera ovvero con il rilascio del provvedimento di VIA postuma.

Ne consegue, pertanto, che dovrà essere applicata la sanzione tempo per tempo vigente, ad oggi rappresentata da quanto disciplinato dall'art. 29, 4 comma, D.lgs. n. 252/06, il quale punisce chi realizzi un progetto, o parte di esso, senza la previa sottoposizione dello stesso a VIA o senza la verifica di assoggettabilità a VIA, alla sanzione amministrativa da 35.000 a 100.000 Euro.

A sostegno di quanto sopra esposto si riporta il costante indirizzo, fatto proprio dalla Giurisprudenza Amministrativa, secondo cui *“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”* (ex multis. Cons. Stato, Sez. II, n. 2840/20, Sez. V, n. 2196/14 e 6036/20, Sez. VI, Sez. 5632/20, nonché Cons. Giustizia Amm. Reg. Sicilia, Sez. Riunite, n. 188/2011).

2.5. Per completezza, si evidenzia che l'art. 9, comma 2 della L.R. 5/2010 prevede che l'accertamento di violazioni alla normativa in materia di VIA *“comporta a carico del trasgressore la corresponsione all'autorità competente di un'ulteriore somma di denaro, finalizzata allo svolgimento dell'attività cui al comma 3, pari allo 0,5 per mille del valore complessivo dell'opera sanzionata”*.

Tale somma di denaro risulta qualificabile come onere istruttorio per il procedimento di VIA postuma poiché, in virtù del successivo comma 3, si può evincere che detta somma è destinata alla rifusione delle spese e competenze per lo svolgimento dell'istruttoria e della valutazione del pregiudizio ambientale eventualmente arrecato dalla realizzazione dell'opera o dell'intervento.

Ne consegue, che essendo tale onere della medesima natura di quello disciplinato dall'art. 33 D.lgs. 152/06 in materia di VIA, dovrà essere versato, ai sensi dell'art. 23, 3 comma, D.lgs. 152/06, all'atto della presentazione dell'istanza e resta acquisito al bilancio dell'Amministrazione anche in caso che il procedimento sanzionatorio si concluda con ordinanza di archiviazione degli atti, ai sensi dell'art.18, secondo comma della L. n. 689/1981.

Da quanto esposto, si rende necessario ed opportuno apportare modifiche rispetto a quanto contenuto nel documento *“Tabella VIA postuma”*, allegato all'Atto Dirigenziale n. PD/1219 del 11/10/2019, come modificato dal PD/714 del 07/08/2020, specificando che gli impianti antecedenti alla data 07/09/1999 non sono soggetti a sanzione amministrativa.

Considerato, pertanto, di adottare una nuova tabella che viene allegata al presente atto per costituirne parte integrante e sostanziale e che, per il seguito, viene identificata come allegato *“A”*.

Ritenuto la tabella allegato "A" meritevole di approvazione quale valida indicazione operativa per gli uffici dell'Area.

Ribadito che il presente atto ha valore di indirizzo operativo la cui concreta applicazione, comunque, andrà valutata caso per caso e precisato che lo stesso potrà essere rivisto in relazione all'emanazione di ulteriori norme, circolari o atti di indirizzo nazionali o regionali in materia.

RIFERIMENTI NORMATIVI E ATTI DI ORGANIZZAZIONE INTERNA

- Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati e s.m.i.;
- D.lgs. 104/2017 "Attuazione della direttiva 2014/52/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, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114";
- D.lgs. 152/06 e s.m.i. – Parte II - TITOLO III (La Valutazione d'Impatto Ambientale);
- D.P.C.M. 27 dicembre 1988 "Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, L. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377";
- L.R. 3 settembre 1999 n. 20 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale);
- L.R. 5/2010 e s.m.i. (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale);
- D.G.R. n. 1926/2019 "Indirizzi per la gestione dei riesami delle AIA zootecniche a seguito dell'emanazione della decisione n. 2017/302 relativa alle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) concernenti l'allevamento intensivo di pollame e di suini, adottate ai sensi della direttiva 2010/75/UE";
- Atto Dirigenziale della Provincia di Mantova n. PD/1219 del 11/10/2019 comprensivo dell'Allegato parte integrante dello stesso;
- Atto dirigenziale della Provincia di Mantova n. PD/714 del 07/08/2020;
- Atto Prot. n. 43318 del 08/09/2020 di nomina dell'incarico dirigenziale al Dott. Maurizio Sacchi di Dirigente ad interim dell'Area Tutela e Valorizzazione dell'Ambiente.

DATO ATTO che non sussistono situazioni, neppure potenziali, di conflitto di interesse, in capo al Dirigente d'Area, che adotta il provvedimento finale, al Responsabile del procedimento, all'istruttore e ai titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali (art. 6bis della Legge n. 241/1990 come introdotto dall'art.1, comma 41, L. 190/2012);

tutto ciò premesso,

DETERMINA

1. *DI APPROVARE* le premesse che costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto;
2. *DI APPROVARE*, inoltre, il presente indirizzo operativo relativo all'applicazione della valutazione di impatto ambientale ex post di cui all'art. 29 del D.Lgs. n. 152/06 in merito alle procedure amministrative e sanzionatorie da adottare ai fini dell'assolvimento degli obblighi di legge e, in particolare, la tabella allegato "A";
3. *DI DARE ATTO* che il presente provvedimento sostituisce l'Atto Dirigenziale n. PD/1219, come rettificato dal PD/714 del 07/08/2020, ed i relativi allegati;
4. *DI DARE ATTO*, inoltre, che il presente atto fornisce indicazioni generali la cui concreta applicazione andrà, comunque, valutata caso per caso;

5. *DI STABILIRE* che il presente provvedimento, emanato allo stato delle conoscenze, potrà essere ulteriormente modificato, integrato o revocato in relazione all'emanazione di ulteriori norme, circolari o atti di indirizzo nazionali o regionali in materia;
6. *DI DARE ATTO*, infine, che il documento di cui si tratta non trova applicazione nel caso dei riesami delle AIA zootecniche, per i quali trovano applicazione gli indirizzi forniti da Regione Lombardia con la D.G.R. n. 11/1926 del 15/07/2019.

Ai sensi dell'art. 3 della Legge 241/90 e s.m.i., contro il presente provvedimento, potrà essere presentato ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo Regionale, entro 60 (sessanta) giorni dalla data di notifica dello stesso, o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 (centoventi) giorni dalla suddetta data di notifica.

Il Dirigente dell'Area
Dr. Maurizio Sacchi

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n.82/2005 e successive modifiche e integrazioni