

# Capitolo 4

## Le procedure di valutazione ambientale

### Sommario

1. Premessa. - 2. La VIA e l'Unione europea. - 3. La valutazione d'impatto ambientale (VIA) in Italia.
4. La Valutazione ambientale strategica (VAS). - 5. L'Autorizzazione integrata ambientale (IPPC - *Integrated pollution prevention and control*). - 6. Regime sanzionatorio

### 1. Premessa

Il primo intervento legislativo che si è posto l'obiettivo di creare un sistema di valutazione preventiva dell'impatto sull'ambiente provocato dalla realizzazione di grandi opere può essere considerato il *National Environmental Policy Act* (NEPA) varato dal Congresso degli Stati Uniti d'America nel 1969.

Il NEPA contempla espressamente (art. 102) l'obbligo per tutti i processi pianificatori e decisionali, suscettibili di produrre una modificazione dell'ambiente e delle condizioni di vita dell'uomo, di prevedere, fin dall'inizio del procedimento, cioè dallo stadio della proposta di intervento, uno studio interdisciplinare dettagliato sull'impatto ambientale, sugli eventuali aspetti negativi non evitabili, sulle possibili alternative dell'intervento, nonché gli impegni di risorse necessarie per la loro realizzazione.

A livello di legislazione comunitaria, la necessità di una azione preventiva di tutela dell'ambiente è stata esplicitata per la prima volta nella Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri del 17 maggio 1977, concernente «il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale» (*Secondo programma di azione per gli anni 1977-1982*) (1) e, successivamente, sancita nel Terzo programma di azione del 1982, laddove la valutazione di impatto ambientale diventa lo strumento necessario per integrare ogni procedimento di intervento rilevante sul territorio con parametri e considerazioni di tutela ambientale.

In ottemperanza agli obiettivi del secondo e del terzo programma di azione, il Consiglio europeo emanò la direttiva n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985, con la quale ha dettato la disciplina cardine della procedura per la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, dettata dalla dichiarata consapevolezza che la «politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successi-

(1) In GUCE n. C 139 del 13 giugno 1977.

vamente gli effetti» e che, pertanto, è necessario che «in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione» si debba «tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente».

La direttiva del 1985 è stata poi significativamente modificata ed emendata con la direttiva 97/11/CE del 3 marzo 1997, emanata sulla scia dei principi sanciti nella Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*) siglata, in ambito ONU, a Expo, in Finlandia, il 25 febbraio 2001.

Nei *considerata* della Convenzione di Expo (ratificata dall'Italia il 19 gennaio 1995 ed entrata in vigore il 10 settembre 1997), gli Stati aderenti (richiamando i «Fini e Principi della valutazione dell'impatto ambientale» adottati dal Consiglio di Amministrazione del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e della Dichiarazione ministeriale su di uno sviluppo durevole nel maggio 1990 a Bergen, Norvegia) sottolineano che è sforzo comune delle organizzazioni internazionali quello di «promuovere la prassi della valutazione dell'impatto ambientale a livello sia nazionale che internazionale», cioè, secondo la stessa definizione utilizzata dalla convenzione, di una «procedura nazionale finalizzata a valutare il probabile impatto sull'ambiente di un'attività prevista», indicando con il termine «impatto» qualsiasi «effetto ambientale» sulla salute e la sicurezza, sulla flora, sulla fauna, sul suolo, nell'aria, nell'acqua, sul clima, sul paesaggio e sui monumenti storici, anche nella interazione fra essi; nonché «sul patrimonio culturale e sulle condizioni socio-economiche che risultano da modifiche di questi fattori».

Infatti, gli Stati rappresentano la raggiunta consapevolezza della comunità internazionale circa la «necessità di considerare specificatamente i fattori ambientali che sono alla base del processo decisionale, procedendo ad una valutazione dell'impatto ambientale a tutti i livelli amministrativi», in modo che la qualità dei dati e l'adeguatezza delle informazioni ambientali acquisiti e utilizzati dai responsabili dei procedimenti possano portare alla assunzione di «decisioni razionali dal punto di vista dell'ambiente e limitando per quanto possibile un impatto pregiudizievole importante delle attività, soprattutto in un contesto transfrontaliero».

Successivamente, con la direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997, il legislatore europeo, definendo apertamente la procedura di valutazione di impatto ambientale come lo strumento fondamentale della politica ambientale definita nel Trattato sull'Unione europea (art. 174) e nei vari programmi pluriennali di azione, ha stabilito il principio fondamentale che la VIA debba sempre precedere il rilascio della autorizzazione finale alla realizzazione del progetto; da ciò la necessità che la procedura di VIA sia inserita in modo armonico ed efficace nel relativo procedimento amministrativo complesso che sfocerà nel rilascio degli atti di assenso all'intervento.

## 2. La VIA e l'Unione europea

### A) Le finalità

L'obiettivo che la normativa comunitaria si è posta è l'individuazione di una procedura di VIA che:

- si proponga come strumento preventivo della politica ambientale;
- riesca ad armonizzare le differenti normative nazionali;
- sia in grado di controbilanciare gli interventi sull'ambiente;
- interagisca con la pianificazione urbanistica, paesaggistica, energetica e socio-economica dei Paesi membri;
- coinvolga i cittadini nelle scelte e nelle decisioni che incidono sui beni primari e diritti inviolabili.

In particolare, la direttiva 97/11/CE del 3 marzo 1997 ha modificato la precedente direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985, successivamente integrata dalla direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003, con l'obiettivo di:

- introdurre disposizioni tese a migliorare le regole relative alla procedura di valutazione e, conseguentemente, assicurarne l'applicazione e l'efficacia;
- completare l'elenco dei progetti di opere pubbliche e private che, a causa del rilevante impatto sull'ambiente, debbono essere di diritto sottoposti a VIA;
- completare l'elenco dei progetti di opere pubbliche e private che, a giudizio dei singoli Stati, possono essere di diritto sottoposti a VIA;
- attribuire ai singoli Stati membri la possibilità di fissare soglie o criteri per stabilire quali dei progetti dell'Allegato II sottoporre a VIA;
- rafforzare la VIA in un contesto transfrontaliero.

### B) I progetti da sottoporre a VIA

L'art. 3 della dir. 85/337/CEE, così come modificato dalla direttiva del 1997, sancisce che la valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato per ciascun caso particolare, 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 ed il paesaggio;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale;
- l'interazione tra i fattori su indicati.

Come in precedenza, la direttiva distingue i progetti che devono obbligatoriamente essere sottoposti a VIA (Allegato I) e quelli che formano oggetto di valutazione solo se gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano.

Per questi ultimi progetti, contenuti nell'Allegato II, gli Stati membri determinano, previo esame specifico del progetto ed un confronto con le soglie fissate

all'interno dello Stato (Allegato III), se il progetto debba essere sottoposto o meno a VIA.

### C) L'iter procedurale

La normativa comunitaria individua una procedura tipo articolata in quattro fasi:

#### I. La redazione di uno studio preliminare circa il presunto impatto ambientale del progetto.

Questa fase è interamente rimessa al committente sia che a richiedere l'autorizzazione al progetto sia un privato che un ente pubblico.

Le informazioni che il committente deve fornire sono contenute nell'allegato IV della direttiva 97/11/CE e sono:

- una descrizione del progetto, comprese in particolare:
  - a) una descrizione delle caratteristiche fisiche dell'insieme del progetto e delle esigenze di utilizzazione del suolo durante le fasi di costruzione e di funzionamento;
  - b) una descrizione delle principali caratteristiche dei processi produttivi, con l'indicazione per esempio della natura e delle quantità dei materiali impiegati;
  - c) una valutazione del tipo e della quantità dei residui e delle emissioni previsti (inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo, rumore, vibrazione, luce, calore, radiazione, etc.), risultanti dall'attività del progetto proposto;
- una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal committente, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale;
- una descrizione delle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette ad un impatto importante del progetto proposto, con particolare riferimento alla popolazione, alla fauna e alla flora, al suolo, all'acqua, all'aria, ai fattori climatici, ai beni materiali, compreso il patrimonio architettonico e archeologico, al paesaggio e all'interazione tra questi vari fattori;
- una descrizione dei probabili effetti diretti ed eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto proposto sull'ambiente:
  - a) dovuti all'esistenza del progetto;
  - b) dovuti all'utilizzazione delle risorse naturali;
  - c) dovuti all'emissione di inquinanti, alla creazione di sostanze nocive e allo smaltimento dei rifiuti;
  - d) e la descrizione da parte del committente dei metodi di previsione utilizzati per valutare gli effetti sull'ambiente;
- una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e se possibile compensare rilevanti effetti negativi del progetto sull'ambiente;
- un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse sulla base dei punti precedenti;
- un sommario delle eventuali difficoltà (lacune tecniche o mancanza di conoscenze) incontrate dal committente nella raccolta dei dati richiesti.

#### II. La consultazione delle varie amministrazioni interessate, che è riman-

data, per i modi e le forme, alle legislazioni nazionali *ex art. 6, comma 3.*

La Comunità non ha dettato una disciplina di dettaglio per questa fase non volendo porre limiti alla collaborazione tra gli organi delle pubbliche amministrazioni se non precisando che deve essere data l'opportunità di esprimere un parere in merito alla domanda di autorizzazione a tutte le autorità con funzioni e responsabilità in materia ambientale.

**III. L'informazione della popolazione**, per garantire la partecipazione di tutti gli interessati e la trasparenza dell'azione amministrativa. Le informazioni messe a disposizione del pubblico danno la possibilità a chiunque di esprimere il proprio parere prima della realizzazione del progetto agevolando, in tal modo, l'attività istruttoria della pubblica amministrazione.

È oggetto dell'informazione:

- il contenuto della decisione e le condizioni eventualmente aggiunte alla decisione;
- i motivi principali e le considerazioni su cui è basata la decisione;
- eventualmente una descrizione delle principali misure utili per pervenire, ridurre e, se possibile, compensare gli effetti negativi gravi.

**IV. Il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'opera.** La procedura si conclude con una valutazione globale ed una decisione finale circa l'impatto dell'opera sull'ambiente. Qualora non sussistano motivi fondati per il diniego l'autorità procedente adotta il provvedimento di autorizzazione.

Anche in questa fase il legislatore comunitario non entra nel dettaglio lasciando alle autorità nazionali libera scelta sull'individuazione dell'organo amministrativo competente al rilascio.

L'art. 7 della dir. 85/337/CEE (nel testo modificato dalle successive direttive 97/11/CE e 2003/35/CE) stabilisce che qualora uno Stato membro constati che un progetto possa influire in modo rilevante sull'ambiente di un altro Stato, o qualora uno Stato membro che potesse essere coinvolto in maniera significativa ne faccia richiesta, lo Stato membro sul cui territorio è prevista la realizzazione del progetto trasmetta all'altro Stato sia una descrizione del progetto corredata di tutte le informazioni disponibili circa il suo eventuale impatto transfrontaliero, sia le informazioni sulla natura della decisione che potrebbe essere adottata.

### **3. La valutazione d'impatto ambientale (VIA) in Italia**

#### **A) Concetti introduttivi**

La procedura di valutazione di impatto ambientale trova la sua compiuta regolamentazione nel Titolo III della parte seconda del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, interamente riscritto dal **D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4**, con il quale si è dato recepimento, nell'ordinamento italiano, alle direttive 85/337/CEE, 97/11/CE e 2003/35/CE. Nell'ambito del Codice viene espressamente specificato che la procedura per la valutazione di impatto ambientale, quando prevista,

costituisce una fase fondamentale del procedimento di rilascio dell'autorizzazione finale per la realizzazione dell'intervento e la sua eventuale omissione comporta l'annullamento per violazione di legge del provvedimento finale di autorizzazione o di approvazione, così come espressamente previsto dall'art. 29 del codice nel testo introdotto dal **D.Lgs. 4/2008**.

Mentre la realizzazione di opere in violazione delle prescrizioni impartite nella VIA o in assenza di questo vengono sanzionate, ai sensi dell'art. 29 del codice, con la sospensione dei lavori e con l'obbligo di adeguamento dell'opera e, nel secondo caso, con l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi della situazione ambientale, a cure e spese del responsabile.

Il legislatore delegato, anche nel campo delle procedure di valutazione preventiva della incidenza dei progetti e dei programmi pubblici e privati sull'ambiente, ha voluto procedere ad un riordino complessivo delle norme vigenti.

L'attuale formulazione dell'art. 5 del D.Lgs. 152/2006, sulla scorta della legislazione comunitaria, considera come impatto ambientale qualsiasi **modifica-zione o alterazione** «quantitativa o qualitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa» **dell'ambiente**, «inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, fisici, chimici, naturalistici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali ed economici», sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo, che può essere provocata dalle esecuzioni di piani o di programmi, ovvero dalla realizzazione o messa in esercizio di determinati impianti, opere o interventi, sia di natura pubblica che di iniziativa privata.

La finalità perseguita dalle norme che prevedono e regolamentano la VIA, secondo quanto previsto dall'art. 4 del D.Lgs. 152/2006, è quella di assicurare la protezione della salute, il miglioramento della qualità della vita umana, di garantire la capacità di autoriproduzione dell'ecosistema, attraverso la individuazione e la valutazione degli impatti diretti e indiretti del progetto sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul clima, sul suolo, sull'acqua, sull'aria, sui beni materiali e sul patrimonio culturale; nonché sulle loro interazioni.

L'Autorità competente in materia di VIA deve assicurare la effettiva partecipazione ad ogni fase del procedimento sia dei soggetti sui quali si riverberano o possono riverberarsi effetti discendenti dalla decisione finale, sia dei soggetti (persone fisiche, gruppi di persone fisiche o persone giuridiche) che rappresentino un interesse qualificato in campo ambientale (associazioni o organizzazioni ambientali); inoltre, devono essere garantiti lo scambio di informazioni e la consultazione degli atti, del cui deposito deve essere data tempestiva ed adeguata pubblicizzazione.

Inoltre, devono essere esplicitate le ragioni che hanno informato la scelta tra le alternative proposte dal committente nello studio di impatto ambientale.

Il **procedimento** comprende una fase iniziale di elaborazione di uno studio sull'impatto che può derivare sull'ambiente dalla realizzazione di un'opera o

dalla esecuzione di un piano o di un programma, e delle fasi ulteriori di approvazione e di autorizzazione del progetto, che si articolano nello svolgimento di consultazioni, nella valutazione dello studio ambientale e dei risultati della consultazione, e successivamente della messa a disposizione delle informazioni riguardanti la decisione sul progetto stesso.

Lo **studio d'impatto ambientale** per le opere e il rapporto ambientale per i piani e i programmi sono essenzialmente costituiti da una relazione tecnico-scientifica descrittiva dell'ubicazione degli interventi, delle loro dimensioni, degli effetti significativi sull'ambiente e delle possibili alternative di realizzazione in considerazione delle finalità cui tendono.

Un ulteriore importante e imprescindibile segmento del procedimento è costituito dalla **consultazione dei soggetti interessati**, pubblici o privati, con lo scopo di acquisire e scambiare informazioni conoscitive necessarie per esprimere il giudizio di compatibilità ambientale.

Il giudizio di compatibilità ambientale della realizzazione è l'atto conclusivo della procedura di valutazione di impatto ambientale per le opere e di valutazione strategica per i piani e i programmi; atto che è propedeutico alla fase decisoria dell'autorizzazione alla realizzazione, compete alla pubblica autorità statale o locale, cui è attribuita la competenza da norme di legge.

### **Progetti da sottoporre a VIA secondo il Codice Ambiente**

Secondo il disposto dell'art. 6 del Codice Ambiente, le opere da sottoporre alle procedure di VIA sono suddivise in tre categorie:

- 1) Progetti che devono essere sempre sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale, elencati negli allegati II (*progetti di competenza statale*) e III (*progetti di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano*) del **D.Lgs. 4/2008** e concernenti, in sintesi:
  - a) le raffinerie di petrolio greggio nonché gli impianti di gassificazione e di liquefazione di almeno 500 tonnellate al giorno di carbone o di scisti bituminosi;
  - b) le centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300MW, nonché centrali e altri reattori nucleari;
  - c) gli impianti per il ritrattamento di combustibili nucleari irradiati; gli impianti destinati alla produzione o all'arricchimento di combustibile nucleare; al trattamento di combustibile nucleare irradiato o di residui altamente radioattivi; allo smaltimento definitivo dei combustibili nucleari irradiati o allo smaltimento esclusivo definitivo di residui radioattivi; allo stoccaggio esclusivo di combustibile nucleare irradiato o di residui radioattivi in un sito diverso da quello di produzione;
  - d) le acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio o gli impianti destinati a ricavare metalli grezzi non ferrosi da minerali, ovvero concentrati o materie prime secondarie attraverso procedimenti metallurgici, chimici o elettrolitici;
  - e) gli impianti per l'estrazione di amianto, nonché per il trattamento e la trasformazione dell'amianto e dei prodotti contenenti amianto: per i prodotti di amiantocemento, una produzione annua di oltre 20.000 tonnellate; per le guarnizioni da attrito, una produzione di oltre 50 tonnellate di prodotti finali e, per gli altri impieghi dell'amianto, un'utilizzazione annua di oltre 200 tonnellate;

- f) impianti chimici integrati, ossia impianti per la produzione su scala industriale, mediante processi di trasformazione chimica di sostanze, in cui si trovano affiancate varie unità produttive funzionalmente connesse tra di loro: per la fabbricazione di prodotti chimici organici di base; per la fabbricazione di prodotti chimici inorganici di base; per la fabbricazione di fertilizzanti a base di fosforo, azoto, potassio (fertilizzanti semplici o composti); per la fabbricazione di prodotti di base fitosanitari e di biocidi; per la fabbricazione di prodotti farmaceutici di base mediante procedimento chimico o biologico; per la fabbricazione di esplosivi;
  - g) tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza nonché aeroporti con piste di atterraggio superiori a 1.500 m. di lunghezza; autostrade e strade riservate alla circolazione automobilistica o tratti di esse, accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta di autoveicoli; strade extraurbane, o tratti di esse, a quattro o più corsie o raddrizzamento e/o allargamento di strade esistenti a due corsie al massimo per renderle a quattro o più corsie;
  - h) porti commerciali marittimi, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a battelli con stazza superiore a 1350 tonnellate;
  - i) impianti di eliminazione di rifiuti tossici e nocivi mediante incenerimento, trattamento chimico o stoccaggio a terra;
  - l) impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole, di altezza superiore a 15 m o che determinano un volume d'invaso superiore ad 1.000.000 m<sup>3</sup>, nonché impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque a fini energetici in modo durevole, di altezza superiore a 10 m o che determinano un volume d'invaso superiore a 100.000 m<sup>3</sup>;
  - m) elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica con tensione nominale di esercizio superiore a 150 kV e con tracciato di lunghezza superiore a 15 km;
  - n) oleodotti e gasdotti di lunghezza superiore a 40 km e diametro superiore o uguale a 800 mm., esclusi quelli disciplinati dal decreto del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 526;
  - o) stoccaggio di prodotti chimici, petrolchimici con capacità complessiva superiore a 80.000 m<sup>3</sup>; stoccaggio superficiale di gas naturali con una capacità complessiva superiore a 80.000 m<sup>3</sup>; stoccaggio di prodotti di gas di petrolio liquefatto con capacità complessiva superiore a 40.000 m<sup>3</sup>; stoccaggio di prodotti petroliferi liquidi di capacità complessiva superiore a 80.000 m<sup>3</sup>;
  - p) impianti termoelettrici con potenza elettrica complessiva superiore a 50 MW con esclusione di quelli con potenza termica fino a 300 MW di cui agli accordi di programma previsti dall'art. 22, comma 11, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;
  - q) impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW incluse le dighe ed invasi direttamente asserviti;
  - r) stoccaggio di prodotti combustibili solidi con capacità complessiva superiore a 150.000 tonnellate;
  - s) impianti di gassificazione e liquefazione;
  - t) attività minerarie per la ricerca, la coltivazione ed il trattamento minerallurgico delle sostanze minerali di miniera ai sensi dell'art. 2, comma 2, del R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modifiche, ivi comprese le pertinenti discariche di residui derivanti dalle medesime attività ed alle relative lavorazioni, i cui lavori interessino direttamente aree di superficie complessiva superiore a 20 ettari.
- 2) Progetti che devono essere sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale solo se ricadano, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette



definite ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394, elencati nell'allegato IV del **D.Lgs. 4/2008** e concernenti, a titolo esemplificativo:

- a) Progetti in agricoltura di notevole estensione, secondo quanto specificato analiticamente nell'elenco di cui sopra;
  - b) Progetti dell'industria energetica ed estrattiva di particolare importanza, comprese le attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, e le attività di ricerca di minerali solidi e di risorse geotermiche incluse le relative attività minerarie. Progetti di impianti industriali non termici per la produzione di energia, vapore e acqua calda;
  - c) Progetti di impianti per la lavorazione di metalli;
  - d) Progetti di impianti dell'industria alimentare;
  - e) Progetti di impianti dell'industria tessile, della lavorazione del cuoio, del legno e della carta;
  - f) Progetti di impianti dell'industria della lavorazione della gomma e delle materie plastiche;
  - g) Progetti di infrastrutture sia a servizio di aree urbane che di aree industriali o produttive, con una superficie superiore ai 40 ettari; progetti di interporti, di linee ferroviarie, di acquedotti con una lunghezza superiore ai 20 chilometri; opere di regolazione di corsi dei fiumi; realizzazione di aeroporti, di porti turistici, di impianti di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi mediante incenerimento o trattamento con capacità complessiva superiore a 10 tonnellate al giorno, ovvero mediante operazioni di raggruppamento o di ricondizionamento preliminari con capacità massima non superiore a 20 tonnellate al giorno;
  - h) Altri progetti, come campeggi o villaggi turistici di superficie superiore a 5 ettari, centri turistici residenziali e alberghieri con oltre 300 posti letto; cave e torbiere; impianti di produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, per insediamenti produttivi di capacità superiore alle 10.000 tonnellate all'anno di materie prime lavorate;
- 3) Progetti di competenza statale indicati nell'allegato II al **D.Lgs. 4/2008** miranti, in modo esclusivo o essenziale, allo sviluppo e al collaudo di nuovi metodi o di nuovi prodotti e che non sono utilizzati per più di due anni; modifiche o ampliamenti ai progetti di cui all'allegato II; progetti di competenza delle regioni e delle province autonome elencati nell'allegato IV, che in esito alla procedura di verifica di assoggettabilità, siano stati ritenuti suscettibili di produrre impatti significativi sull'ambiente.
- Per i progetti di competenza regionale e delle province autonome elencati negli allegati III e IV ricadenti nel perimetro delle aree naturali protette le soglie dimensionali sono ridotte del cinquanta per cento.
- Qualora i progetti elencati nell'allegato IV non ricadano, nemmeno parzialmente in aree naturali protette, le regioni e le province autonome possono prevedere, applicando i criteri (caratteristiche e localizzazione dei progetti e impatto potenziale) elencati nell'allegato V al **D.Lgs. 4/2008**, le condizioni per l'esonero dalla procedura di verifica di assoggettabilità prevista dall'art. 20 del codice.

In questo elenco sono da considerarsi ricompresi gli interventi su opere già esistenti, non rientranti nelle categorie precedenti, qualora da tali interventi derivi un'opera che rientra nelle categorie stesse, e gli interventi su opere già esistenti rientranti nelle categorie precedenti laddove da tali interventi derivi un'opera con caratteristiche sostanzialmente diverse dall'opera originaria.

Una norma transitoria prevede che le procedure di VIA già instaurate al momento dell'entrata in vigore della parte seconda del Codice ambientale devono essere concluse sulla base della normativa vigente al momento dell'inizio del procedimento.

In ultimo, vi è da sottolineare che, con provvedimento del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta del Ministro della Difesa, possono essere esclusi dalla verifica di compatibilità ambientale solo i progetti di opere di particolare urgenza destinate esclusivamente alla difesa nazionale e coperte dal segreto di Stato. Inoltre, l'autorità competente può ritenere di escludere dal procedimento di VIA anche i progetti destinati esclusivamente a scopi di protezione civile, ovvero che siano stati disposti per far fronte a emergenze riguardanti la pubblica incolumità a seguito di calamità.

Le procedure di VIA di competenza dello Stato, attribuite per il provvedimento finale al Ministero dell'Ambiente e per la tutela del territorio, sono quelle che riguardano:

- a) le opere e gli interventi che devono essere autorizzati da organi dello Stato, sia per la realizzazione sia per la gestione;
- b) le opere e gli interventi che sono localizzati sul territorio che supera gli ambiti di una singola Regione, ovvero che possa comportare effetti rilevanti su più Regioni;
- c) le opere e gli interventi che possono avere effetti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato membro della Unione europea.

Tutti gli altri progetti rientranti nelle categorie previste dall'art. 6 del Codice, ma che non abbiano necessità di autorizzazione statale e non abbiano le caratteristiche di ubicazione e di impatto ambientale ultraregionale e transfrontaliero, devono essere sottoposto a procedura di VIA da parte della Regione o della Provincia autonoma, competenti per territorio, che dovranno emanare, come peraltro avevano già fatto nel regime previgente, autonome norme legislative e regolamentari.

## B) La procedura

Le fasi del procedimento, disciplinate dagli articoli 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28 del D.Lgs. 152/2006 nel testo riformulato ad opera del **D.Lgs. 4/2008**, possono essere suddivise come segue:

### I. Fase introduttiva del procedimento

L'art. 23 del Codice Ambiente dispone che il procedimento di valutazione di impatto ambientale viene instaurato, previa verifica di assoggettabilità del progetto preliminare ai sensi dell'art. 20 del codice, dal committente o dal proponente l'opera o l'intervento, mediante istanza indirizzata alla autorità competente, corredata del progetto, dello studio di impatto ambientale e della sintesi non tecnica dei quali si deve dare ampia e idonea pubblicità a mezzo stampa e mediante pubblicazione sul sito web della autorità competente.

Il proponente, contestualmente alla presentazione e alla pubblicazione, deve inoltrare l'istanza, corredata di tutti gli allegati, a tutte le autorità amministrative competenti in campo ambientale interessate territorialmente all'intervento, quando sia necessario acquisire da quest'ultime autorizzazioni, pareri, licenze o nulla-osta in materia ambientale. Le amministrazioni esprimono le loro considerazioni e le loro determinazioni entro sessanta giorni dalla presentazione, ovvero nell'ambito della Conferenza di servizi, appositamente convocata. Comunque, l'autorità competente può concordare con le altre amministrazioni interessate una procedura semplificata di svolgimento delle attività di consultazione e di decisione.

Nel corso del procedimento possono essere richieste integrazioni della documentazione e degli studi presentati; in tal caso il termine del procedimento viene interrotto e ricomincia a decorrere dal momento in cui viene presentata la documentazione integrativa richiesta.

I termini della fase istruttoria non vengono, tuttavia, interrotti o sospesi qualora venga disposto lo svolgimento di una inchiesta pubblica per procedere all'esame dello studio dell'impatto ambientale e dei pareri rilasciati dalle pubbliche amministrazioni, nonché dalle osservazioni dei cittadini.

Lo studio di impatto ambientale, secondo quanto disposto dall'art. 22 del codice e dall'Allegato VII al D.Lgs. 4/2008, deve necessariamente contenere:

- a) la descrizione del progetto, con indicazione analitica delle caratteristiche, della localizzazione e delle dimensioni dell'intervento;
- b) le misure di prevenzione adottate per scongiurare gli effetti negativi rilevanti sull'ambiente;
- c) i dati necessari per valutare gli effetti negativi sull'ambiente sia nella fase di realizzazione che in quella di esercizio del progetto;
- d) la descrizione sommaria delle alternative che sono state prese in esame, compresa la cd. «opzione zero», nonché le ragioni della scelta effettuata dal committente, in relazione all'impatto ambientale;
- e) la enucleazione di tutte le misure previste per il monitoraggio.

Inoltre, allo studio di impatto ambientale deve essere allegata una relazione riassuntiva non tecnica del progetto.

Al fine di predisporre i suddetti elaborati, il committente o proponente dell'opera può accedere ad ogni informazione ambientale in possesso della pubblica autorità.

## II. L'istruttoria

Tale fase era stata affidata ad una commissione *ad hoc* oggetto di previsione nell'ormai abrogato comma 5 dell'art. 18 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

La Commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale era composta da trentacinque membri, oltre al presidente, scelti tra professori universitari, tra professionisti ed esperti, qualificati in

materie progettuali, ambientali, economiche e giuridiche, e tra dirigenti della pubblica amministrazione. Per le valutazioni dell'impatto ambientale di infrastrutture e di insediamenti, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, la commissione è integrata da un componente designato dalle Regioni o dalle Province autonome interessate. Con il decreto di costituzione della Commissione sono stabilite la durata e le modalità per l'organizzazione ed il funzionamento della stessa.

Le funzioni esercitate dalla Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale sono state attribuite, per le procedure di competenza statale, alla **Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS** previste dall'art. 9 del D.P.R. 90/2007.

Le finalità dell'istruttoria sono le seguenti:

- accertare la completezza della documentazione presentata;
- verificare la rispondenza della descrizione dei luoghi e delle loro caratteristiche ambientali a quelle documentate dal proponente;
- verificare che i dati del progetto per quanto riguarda i rifiuti liquidi e solidi e le emissioni inquinanti nell'atmosfera, corrispondano alle prescrizioni dettate dalla normativa di settore;
- accertare la coerenza del progetto, per quanto concerne le tecniche di realizzazione e dei processi produttivi previsti, con i dati di utilizzo delle materie prime e delle risorse naturali;
- accertare il corretto utilizzo delle metodologie d'analisi e previsione, nonché l'idoneità delle tecniche di rilevazione e previsione impiegate dal proponente in relazione agli effetti ambientali;
- individuare e descrivere l'impatto complessivo del progetto sull'ambiente anche in ordine ai livelli di qualità finale, raffrontando la situazione esistente al momento della comunicazione con la previsione di quella successiva.

L'istruttoria, quindi, si conclude con un parere motivato sui rapporti ambientali e sugli studi di impatto ambientale relativi a piani e programmi sottoposti a procedura di impatto ambientale o di valutazione strategica di competenza statale, tenuto conto degli studi effettuati dal proponente e previa valutazione degli effetti, anche indotti, dell'opera sull'ecosistema comparando la situazione esistente al momento della domanda con quella che si potrebbe verificare successivamente alla realizzazione dell'opera.

### ***La partecipazione al procedimento per la VIA***

Lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in relazione ai progetti di loro rispettiva competenza, devono individuare appositi uffici che siano in grado di assicurare, in modo permanente o in relazione a casi specifici, il deposito della documentazione inerente ai progetti soggetti a VIA, tanto per i procedimenti pendenti che per quelli già conclusi, e la sua accessibilità da parte del pubblico interessato, cioè da parte di tutti quei soggetti che subiscono o possono subire gli effetti delle procedure decisionali, ovvero abbiano un interesse da far valere nell'ambito di tali procedure, ivi comprese le associazioni non governative di protezione dell'ambiente riconosciute.

Inoltre, sempre ai fini della più ampia pubblicità della documentazione, il committente o proponente deve:

- a) provvedere, a proprie spese, a depositare il progetto dell'opera, dello studio di impatto ambientale, e copia della sintesi non tecnica presso gli uffici individuati dall'autorità competente;
- b) pubblicizzare il progetto, con annunci a mezzo stampa, e secondo le modalità regolamentari stabilite in modo uniforme dall'autorità competente per tutti i progetti sottoposti a VIA. Fino alla entrata in vigore del regolamento, la pubblicazione al fine di pubblicità deve avvenire contemporaneamente, a spese del proponente, su un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione regionale, per ciascuna Regione interessata.

Lo stesso legislatore precisa che eventuale omissione della fase della pubblicità costituisce un vizio del procedimento che può essere fatto valere con i mezzi ordinari di impugnazione innanzi al Giudice amministrativo.

La fase della partecipazione al procedimento prevede che qualunque soggetto interessato possa presentare all'autorità competente tutti gli elementi conoscitivi e di valutazione, ovvero osservazioni scritte, sulla portata degli effetti della realizzazione dell'opera o dell'intervento oggetto del progetto presentato, nel termine di 45 giorni dalla pubblicazione dell'annuncio sui mezzi di stampa.

L'autorità competente può decidere di provocare lo svolgimento di una inchiesta pubblica per procedere all'esame dello studio di impatto ambientale presentato, tenendo conto dei pareri delle pubbliche amministrazioni interessate e delle osservazioni presentate dal pubblico.

La inchiesta pubblica interrompe il termine di 90 giorni previsto per il rilascio del parere di compatibilità ambientale, e si deve concludere improrogabilmente entro 60 giorni dalla sua indizione, con la redazione di una relazione sui lavori svolti e sui risultati degli stessi; relazione che andrà a confluire nel procedimento principale e della quale l'autorità competente dovrà tener conto al fine della valutazione finale.

Il proponente può anche chiedere alla autorità la concessione di un termine per adeguarsi alle osservazioni emerse nel corso della inchiesta pubblica; la richiesta interrompe i termini del procedimento, che ricominciano a decorrere dal momento del deposito del progetto modificato.

### III. *Il giudizio di compatibilità ambientale*

Un volta concluse le fasi della consultazione (art. 24) e delle attività tecnico istruttorie (art. 25), l'autorità competente deve concludere il procedimento di valutazione dell'impatto ambientale con un provvedimento espresso e adeguatamente motivato in relazione a tutti gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria nel termine di centocinquanta giorni dal momento della presentazione dell'istanza.

Tale termine può essere prorogato, con provvedimento motivato, sino a ulteriori sessanta giorni, solo nella ipotesi in cui si rendano necessari approfondimenti particolarmente complessi.

Tuttavia, l'autorità competente, entro centoventi giorni dalla presentazione della istanza, può chiedere una motivata integrazione della documentazione, alla quale il soggetto proponente deve ottemperare nel termine massimo di centoventi

giorni. Nel caso in cui l'integrazione documentale si rilevi di particolare importanza, viene disposto l'avviso al pubblico dell'avvenuto deposito ed, entro sessanta giorni, chiunque può presentare osservazioni, mentre il provvedimento di valutazione ambientale deve essere emesso entro novanta giorni dalla trasmissione della documentazione. Qualora il proponente non ottemperi all'ordine di integrare la documentazione, il procedimento si interrompe, con effetto di pronuncia interlocutoria negativa.

L'inutile decorso del termine previsto per la conclusione del procedimento di valutazione comporta l'intervento, in via sostitutiva, del Consiglio dei Ministri, che emette il provvedimento conclusivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti private interessate, entro sessanta giorni, dopo aver diffidato l'organo competente ad adempiere entro venti giorni.

Gli stessi termini e poteri sostitutivi si applicano anche per le procedure di impatto ambientale di competenza non statale sino a quando le regioni e le province autonome non avranno provveduto ad adottare una propria disciplina nel rispetto della normativa comunitaria e del principio generale della «fissazione di un termine del procedimento».

#### *IV. L'informazione sulla decisione e il monitoraggio*

Il legislatore del 2008 ha previsto espressamente che il provvedimento di valutazione di impatto ambientale debba essere pubblicato per estratto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana per i progetti di competenza statale e sul Bollettino regionale per i progetti di competenza degli enti territoriali, con indicazione dell'opera, della sua ubicazione e del luogo dove sia possibile visionare per intero gli atti.

Inoltre, il provvedimento di VIA deve essere pubblicato per intero sul sito web dell'autorità competente, con indicazione del luogo ove è depositata, per la libera visione, la documentazione istruttoria del procedimento.

I termini per una eventuale impugnazione innanzi al giudice amministrativo del provvedimento finale decorrono dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino regionale.

Il provvedimento di VIA, secondo l'attuale formulazione dell'art. 28 del codice, deve contenere prescrizioni circa il monitoraggio, anche attraverso le Agenzie ambientali, sulla attività dell'impianto assentito, in modo da garantire un tempestivo ed efficace intervento correttivo di eventuali impatti negativi imprevisti.

Anche le modalità e i risultati dello svolgimento del monitoraggio successivo dell'impianto devono essere portate a conoscenza del pubblico tramite pubblicazione sul sito web dell'autorità competente, dell'autorità procedente e delle Agenzie ambientali.

### **C) La procedura di VIA per le centrali termoelettriche ai sensi della L. 55/2002**

Per quanto concerne le centrali termoelettriche, bisogna notare che la **legge 9 aprile 2002, n. 55 di conversione del D.L. 7 febbraio 2002, n. 7** (*Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale*), aveva introdotto norme di semplificazione del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici (allo scopo di evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale e di garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale) e l'art. 1, comma 5, di tale legge *ha sospeso fino al 31 dicembre 2003 l'applicazione di tale più rigorosa disciplina*.

La VIA doveva essere acquisita nell'ambito di un procedimento finalizzato al rilascio di un'*autorizzazione unica*, da parte del Ministero delle attività produttive, riguardante sia le centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW termici sia le opere connesse.

L'art. 1, comma 552, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ha attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie aventi ad oggetto le procedure e i provvedimenti in materia di impianti di generazione di energia elettrica disciplinati dalla legge in parola, nonché le relative questioni risarcitorie.

### **D) La procedura di VIA per le infrastrutture e per gli insediamenti produttivi ai sensi del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163**

Attualmente la disciplina delle procedure di VIA per le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, nonché per gli insediamenti produttivi strategici e per le infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, è dettata dagli articoli 182, 183, 184 e 185 del **D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163** (cd. *Codice dei contratti pubblici*), che riproducono sostanzialmente la disciplina già dettata dagli articoli 17, 18, 19 e 20 del D.Lgs. 190/2002 del quale è disposta l'abrogazione integrale.

Il legislatore ha sancito che, anche in relazione alle grandi opere infrastrutturali, la procedura VIA, laddove prevista dalla norma nazionale o dalla norma regionale, è obbligatoria e che non può essere rilasciato il relativo permesso a costruire prima della conclusione, con esito evidentemente positivo, del procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Può essere esonerata dalla procedura VIA, previa emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, e nel rispetto delle norme di pubblicità, solo la realizzazione di opere destinate alla difesa nazionale in vista di un pericolo imminente, ovvero di opere necessarie per far fronte ad una calamità naturale, in relazione alle quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza.

Per le infrastrutture e per gli insediamenti produttivi soggetti a *screening* o a valutazione di impatto ambientale regionale, il provvedimento finale che accerta la compatibilità ambientale dell'opera è attribuito alla competenza del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), dopo aver sentito le Regioni interessate, secondo la procedura prevista dall'art. 165 del Codice degli appalti pubblici.

Per quanto riguarda la valutazione ambientale integrata per le grandi opere, l'art. 182 del D.Lgs. 163/2006 rimanda espressamente alla normativa dettata dal D.Lgs. 59/2005, in materia di autorizzazione integrata ambientale (IPPC).

La procedura di valutazione di impatto ambientale delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi prevede la necessità, a cura e spese del soggetto proponente, di predisporre uno **studio di impatto**, nonché la redazione di una apposita relazione, dai quali deve risultare, anche in relazione ai singoli lotti:

- la descrizione del progetto, con indicazione della ubicazione, della dimensione e della concezione dell'opera;
- la descrizione delle misure preventive idonee a scongiurare, ridurre o compensare gli effetti negativi rilevanti sull'ambiente;
- i dati necessari per valutare gli effetti negativi sull'ambiente;
- la descrizione sommaria delle principali alternative prese in considerazione e le ragioni della scelta operata dal committente, sotto il profilo dell'impatto ambientale;
- i dati, le analisi e le informazioni sul progetto, sulla utilizzazione delle risorse naturali, sulle emissioni inquinanti, sulla produzione di sostanze nocive e sullo smaltimento dei rifiuti;
- in relazione alla realizzazione di un lotto di infrastruttura, l'incidenza ambientale complessiva anche degli altri lotti dell'opera.

Il progetto dell'opera e lo studio di impatto ambientale devono essere trasmessi, a cura del soggetto proponente, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il quale, effettua le proprie valutazioni di competenza.

Il Ministro, dunque, emette la **valutazione sulla compatibilità ambientale** dell'opera entro novanta giorni dal ricevimento della documentazione da parte del soggetto proponente, comunicandola alle Regioni interessate per territorio, al Ministro delle Infrastrutture; nonché al Ministro dello Sviluppo economico, qualora si tratti di insediamenti produttivi e infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico.

Il **provvedimento finale** di compatibilità ambientale viene adottato dal CIPE, contestualmente alla approvazione del progetto preliminare al quale è inerente.

Nel caso in cui il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, nonché il Ministro per i beni e le attività culturali, per le opere incidenti su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale, abbiano espresso un **motivato dissenso circa la compatibilità ambientale** dell'opera, il provvedimento è demandato al Consiglio dei Ministri, che vi provvede nella prima seduta utile.



Il provvedimento di valutazione di impatto ambientale sul progetto preliminare dell'opera deve individuare e indicare:

- gli effetti diretti e indiretti della realizzazione dell'opera sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sulla interazione di tutti i suddetti fattori, come anche sui beni materiali e sul patrimonio culturale, sociale e ambientale;
- le principali alternative, compresa l'alternativa zero;
- la valutazione delle condizioni per la realizzazione e per l'esercizio delle opere e degli impianti.

Il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, in caso di **difformità del progetto definitivo o di violazione degli impegni assunti nel corso del procedimento di VIA**, che possano comportare variazioni significative dell'impatto ambientale, può ordinare al soggetto gestore di adeguare l'opera e, qualora sia ritenuto necessario, può richiedere al CIPE la immediata sospensione dei lavori e il ripristino della situazione ambientale preesistente, a spese del responsabile, oltre che adottare le opportune misure provvisorie di salvaguardia o provvedimenti sostitutivi previsti dagli articoli 8 e 9 della L. 349/1986.

#### **La Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS**

L'art. 9 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90 (Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) ha istituito presso lo stesso Ministero la **Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS**, che ha accorpato la Commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale prevista originariamente dall'art. 184, co. 2, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti) e la Commissione per la valutazione di impatto ambientale prevista dall'art. 18, co. 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

La Commissione tecnica, per effetto della modifica apportata dall'art. 7 del **D.L. 23 maggio 2008, n. 90 (convertito con modificazioni in legge 14 luglio 2008, n. 123)**, è composta da cinquanta membri, compresi il presidente e il segretario, nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e scelti tra liberi professionisti e tra esperti provenienti dalla pubblica amministrazione, in modo da assicurare una omogenea ed adeguata ripartizione di competenze tecnico-scientifiche (progetti, ambiente, economia e diritto).

Per gli interventi di infrastrutture e di insediamenti che coinvolgono un concorrente interesse di una o più regioni o delle province autonome, la Commissione viene integrata da un esperto nominato da queste ultime e in possesso dei requisiti previsti dalla legislazione statale.

Gli organi ordinari della Commissione sono il Presidente, l'Assemblea plenaria, il Comitato di coordinamento e l'Ufficio di segreteria.

Compiti precipui della Commissione sono:

- Istruttoria tecnica e rilascio del parere sui progetti presentati ai sensi della parte seconda del D.Lgs. 152/2006;

- Istruttoria tecnica dei progetti e rilascio del parere sui progetti relativi a grandi opere infrastrutturali e agli insediamenti strategici ai sensi dell'art. 185 del D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti);
- Istruttoria tecnica e rilascio del parere per la valutazione ambientale strategica (VAS) relativa ai piani e ai programmi di competenza dello Stato, ai sensi della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, recepita dal D.Lgs. 152/2006.

I lavori della Commissione possono svolgersi attraverso apposite Sottocommissioni composte da un numero variabile di commissari a seconda delle professionalità necessarie in relazione al progetto sottoposto ad istruttoria.

Inoltre, il legislatore ha previsto espressamente la costituzione di una Sottocommissione, nominata previa consultazione del Ministro delle infrastrutture, che svolga le attività previste dall'art. 185 del Codice dei contratti, precedentemente attribuite alla Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale.

La Sottocommissione dovrà provvedere alla istruttoria tecnica e al rilascio del parere motivato sulle opere infrastrutturali e sugli insediamenti strategici entro sessanta giorni dalla presentazione del progetto.

Il termine di sessanta giorni può essere interrotto, entro i primi trenta giorni dalla data di presentazione, con la richiesta di ulteriore documentazione, qualora risulti lacunosa quella presentata a corredo del progetto.

Il soggetto proponente deve integrare la documentazione entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, trascorso il quale, senza che vi sia stata ottemperanza, il parere sulla VIA si intende negativo.

Qualora il decreto di compatibilità ambientale sia inerente ad un progetto preliminare, la Sottocommissione procede alla verifica della corrispondenza tra il progetto definitivo e il progetto preliminare, esprimendo il relativo parere entro sessanta giorni dalla presentazione del progetto definitivo; nonché per la verifica della esatta esecuzione degli adempimenti prescritti nel provvedimento di compatibilità ambientale.

Nei casi in cui sia riscontrata la difformità tra il progetto preliminare e il progetto definitivo, la Sottocommissione lo comunica, entro trenta giorni dalla data di presentazione, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che può anche disporre la sottoposizione a una nuova procedura di VIA del progetto definitivo.

## 4. La valutazione ambientale strategica (VAS)

### A) La disciplina comunitaria

La dottrina ha costantemente posto in rilievo che la valutazione dell'impatto ambientale avrebbe dovuto riguardare, ancor prima delle autorizzazioni su singoli interventi, soprattutto gli atti di pianificazione e di programmazione territoriale, che costituiscono il presupposto degli interventi medesimi.

Qualsiasi previsione insediativa di un certo rilievo, infatti, dovrebbe essere inserita negli strumenti di pianificazione in seguito ad una preventiva valutazione degli effetti che da essa potrebbero essere indotti.

La questione, in ambito europeo, venne già posta in occasione dell'approvazione della direttiva 85/337/CEE (che ha introdotto la VIA), allorché il Parlamento europeo, nell'esprimere il proprio voto consultivo, invitò espressamente la Commissione a presentare una nuova proposta di VIA, estesa anche alle leggi, ai piani e ai programmi, evidenziando che da tali strumenti

dipende la scelta e la localizzazione degli interventi e ne possono quindi derivare gravi ripercussioni sull'ambiente.

Il Comitato economico e sociale della Comunità Europea, però, pur condividendo tali considerazioni, evidenzia le difficoltà connesse ad una siffatta estensione della procedura, tenuto conto dei diversi sistemi di pianificazione vigenti nei vari Paesi membri, e ritiene perciò opportuno rimettere alle singole legislazioni nazionali la determinazione sulla portata definitiva del campo di applicazione della stessa direttiva n. 85/337/CEE.

Al termine di un travagliato *iter*, durato oltre dieci anni, con la direttiva 2001/42/CE — entrata in vigore il 21 luglio 2001 — è stata finalmente introdotta nel diritto comunitario la **valutazione ambientale strategica (VAS)**.

La VAS costituisce un istituto rivolto a dare effettiva consistenza giuridica al principio dello **sviluppo sostenibile** e la stessa direttiva afferma di perseguire l'obiettivo «di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali *all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi*, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile».

La valutazione strategica si sostanzia, quindi, nell'**analisi preventiva degli effetti che potranno essere indotti sull'ambiente dall'attuazione di determinati strumenti di pianificazione e programmazione**.

Dovranno essere sottoposti, infatti, a valutazione strategica gli *strumenti* «elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, *della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli*».

## **B) La disciplina nazionale**

La direttiva comunitaria si limita a fissare per grandi linee i contenuti della VAS, lasciando agli Stati membri il compito di integrarla nella maniera più opportuna nelle specifiche procedure di elaborazione e approvazione dei piani e dei programmi di ciascun Paese.

In Italia la valutazione strategica non costituisce una novità assoluta, essendo già prevista dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, che sottopone a valutazione i piani regolatori portuali, e dalla legge 9 ottobre 2000, n. 285, sulle Olimpiadi invernali di Torino 2006.

L'istituto, inoltre, è disciplinato da recenti leggi regionali delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Toscana.

La Regione Calabria, in particolare, con la legge regionale 19 aprile 2002, n. 19, ha dettato una disciplina della VAS che si informa direttamente alla direttiva comunitaria.

Il Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) detta una disciplina unitaria e compiuta della procedura di VAS, nel titolo II della seconda parte, totalmente riscritto dal **D.Lgs. 4/2008**, nel quale, ricalcando sostanzialmente le fasi procedurali e decisorie della VIA, si preveda in termini di massima:

— la preventiva predisposizione di un rapporto sull'impatto ambientale conseguente all'attuazione di un determinato piano o programma da adottarsi o approvarsi e la verifica di assoggettabilità;

- l'instaurazione di un procedimento di valutazione che identifica come segmento endoprocedimentale imprescindibile la consultazione e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione finale;
- una fase di informazione al pubblico e di monitoraggio successivo al rilascio del provvedimento, onde verificare e correggere eventuali impatti negativi non preventivati nel procedimento a monte della VAS.

Il legislatore del 2008 ha inteso dare grande importanza alla disciplina VAS, prevedendo che l'instaurazione del procedimento di verifica avvenga contestualmente alla fase di avvio del processo di formazione del piano o del programma, onde assicurare che le relative scelte e decisioni in materia di qualità dell'aria, di infrastrutture energetiche e di telecomunicazioni, di trasporti, di pianificazione del territorio, di gestione dei rifiuti, di protezione degli habitat naturali, siano sempre conformate al valore primario dello sviluppo sostenibile e, quindi, tese a garantire la capacità rigenerativa dell'ecosistema e delle risorse naturali, nonché alla salvaguardia della biodiversità e all'equa distribuzione dei vantaggi derivanti dalle attività economiche.

La VAS costituisce, pertanto, una fase necessaria del procedimento decisionale pianificatorio e programmatico, tanto che la sua eventuale omissione costituisce vizio di legittimità che comporta l'annullamento dell'atto finale di approvazione del piano o del programma.

Secondo gli articoli 6 e 7 del D.Lgs. 15/2006, come riformulati dal **D.Lgs. 4/2008**, i piani e i programmi sottoposti a VAS sono individuati in tutti gli atti e i provvedimenti pianificatori o programmatici, di iniziativa pubblica o di impulso privato, qualunque sia la loro denominazione, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e che debbano essere adottati o approvati dall'autorità statale, regionale o locale, compresi quelli finanziati anche dalla Comunità europea.

Per i progetti statali la competenza per il rilascio della VAS è attribuita al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che elabora il parere di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali. Per i progetti di valenza regionale, il soggetto competente è individuato, attraverso la legislazione regionale e delle province autonome, nella pubblica amministrazione alla quale è attribuito il compito di tutela, di protezione e di valorizzazione dell'ambiente.

Documento fondamentale della procedura di VAS, che assume un'importanza decisiva per l'efficacia della stessa, è il **Rapporto ambientale**, previsto dall'art. 13 del Codice, con il quale deve essere effettuata una stima attendibile di tutti gli effetti sull'ambiente di tutte le misure e gli interventi di piano, ricostruendone le relazioni con la situazione iniziale nonché gli effetti cumulati nel tempo e nello spazio.

Il rapporto ambientale (che dovrà essere sottoposto ad un *ampio processo di consultazione* delle collettività interessate e delle autorità ambientali) deve esplicitare gli obiettivi di sostenibilità assunti e dimostrare in quale modo e in quale

misura l'insieme delle politiche e degli interventi consegue quegli obiettivi. In esso devono essere descritte non solo le scelte di piano ma anche le alternative prese in considerazione; devono essere altresì esplicitati i termini della comparazione tra le alternative ed i criteri che hanno portato a ritenere alcune più favorevoli di altre.

### **La VAS confrontata alla VIA**

Nel confronto tra la VAS e la VIA, notiamo che la prima pone rimedio a quello che era parso il maggior limite della seconda: il riferimento, cioè, a progetti di opere specifiche e non ad un quadro di scala vasta.

La valutazione degli effetti ambientali non costituisce più un limite rispetto all'attuazione di determinate opere (delle quali è già stata irrevocabilmente decisa la localizzazione) e diviene, invece, un passaggio ordinario nell'ambito delle decisioni di localizzazione che si collocano a monte nelle singole realizzazioni infrastrutturali.

La VIA presuppone la terzietà del valutatore rispetto al proponente. La VAS presuppone, invece, che la stessa Amministrazione che redige il piano sia responsabile della valutazione di sostenibilità ambientale del proprio strumento.

## **5. L'autorizzazione integrata ambientale (IPPC - *Integrated Pollution Prevention and Control*)**

### **A) Introduzione**

Sebbene la parte seconda del Codice ambientale sia intitolata anche alla autorizzazione integrata ambientale (esclusa la norma contenuta nell'art. 10, secondo il quale la VIA sostituisce l'autorizzazione integrata ambientale per i progetti di competenza statale contemplati nel D.Lgs. 59/2005) la disciplina compiuta dell'istituto in parola si rinviene esclusivamente nel D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, del quale l'art. 48 del D.Lgs. 152/2006 ha abrogato solo il comma 9 dell'art. 5 (a decorrere dal 31 luglio 2007, così come stabilito dal D.L. 300/2006, conv. con modif. in L. 17/2007), che prevedeva la costituzione di una apposita commissione tecnica presso il Ministero dell'ambiente e per la tutela del territorio.

Secondo il disposto dell'art. 1 del D.Lgs. 59/2005 la finalità perseguita è quella **della prevenzione e della riduzione integrate dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo che può essere provocato dalle attività industriali** elencate analiticamente nell'Allegato 1 della legge, laddove vengono contemplate innanzitutto le attività di produzione e di trasformazione di metalli, le attività industriali di lavorazione di prodotti minerali, l'industria chimica, l'industria energetica, le attività di gestione dei rifiuti, le attività di allevamento di animali.

Sono esclusi dall'applicazione della legge gli impianti e le parti di impianti utilizzati per la ricerca, per lo sviluppo e per la sperimentazione di nuovi prodotti e di nuovi processi produttivi.

L'autorizzazione integrata ambientale sostituisce le autorizzazioni ambientali già previste da altre fonti legislative, come:

- a) l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, esclusi gli aspetti sanitari;
- b) l'autorizzazione allo scarico;
- c) l'autorizzazione alla realizzazione e alla modifica degli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti;
- d) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di recupero e di smaltimento di rifiuti;
- e) l'autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB-PCT;
- f) l'autorizzazione alla raccolta e alla eliminazione degli oli usati;
- g) l'autorizzazione all'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura.

## B) La procedura di rilascio dell'autorizzazione

La procedura di rilascio della autorizzazione integrata ambientale, impone all'autorità competente di individuare ed applicare i criteri delle migliori tecniche disponibili per la realizzazione dell'opera, secondo le linee guida emanate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, dal Ministro delle attività produttive e dal Ministro della Salute, sentita la Conferenza unificata, in osservanza dei principi di precauzione e di prevenzione dell'inquinamento.

Nella individuazione delle migliori tecniche disponibili, devono essere tenuti presenti, oltre che l'analisi costi-benefici, i seguenti fattori:

- l'impiego di tecniche a scarsa produzione di rifiuti;
- l'impiego di sostanze meno pericolose;
- lo sviluppo tecnico di procedure di recupero e di riciclo delle sostanze usate nel processo produttivo e, quando sia opportuno, dei rifiuti;
- i sistemi o metodi operativi comparabili che già hanno avuto una positiva sperimentazione in campo industriale;
- i progressi tecnici e la evoluzione scientifica;
- la natura, la quantità e gli effetti delle emissioni dell'impianto;
- il tempo in cui è stato attivato l'impianto nuovo o già esistente;
- il tempo necessario per adottare la migliore tecnica disponibile;
- il consumo delle materie prime, compresa l'acqua, utilizzate nel processo produttivo;
- la necessità di adottare misure preventive per la riduzione al minimo dell'impatto globale delle emissioni e dei rischi;
- la necessità di prevenire gli incidenti e di ridurre il loro impatto sull'ambiente;
- le informazioni rese pubbliche dalla Commissione europea e dalle Organizzazioni internazionali.

La domanda di autorizzazione integrata ambientale, che viene istruita, per gli impianti di competenza statale, dalla Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata — IPPC, prevista dall'art. 10 del DPR 90/2007 e insediata presso il Ministero dell'ambiente, per la tutela del territorio e del mare.

La Commissione è nominata con decreto ministeriale ed è formata, secondo quanto disposto dall'art. 28, comma 7 del **D.L. 25 giugno 2008 n. 112 (convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133)**, da ventitré esperti, provenienti dal settore pubblico e privato, con qualificazione tecnico-giuridi-

ca, di cui almeno tre provenienti dai ranghi della magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, e con competenze tecnico-scientifiche.

L'istanza di autorizzazione integrata deve essere corredata dai seguenti documenti:

- una descrizione dell'impianto, della tipologia e della portata dell'attività da svolgere;
- l'elenco delle materie prime e ausiliarie, delle sostanze e dell'energia usate o prodotte dall'impianto;
- la indicazione delle fonti di emissione;
- lo stato del sito dove deve essere ubicato l'impianto;
- la tipologia e l'entità delle emissioni dell'impianto per ogni settore ambientale, con la identificazione degli effetti significativi sull'ambiente delle stesse;
- le tecnologie utilizzate per prevenire o per ridurre le emissioni nell'ambiente;
- le misure di prevenzione e di recupero dei rifiuti prodotti;
- le misure di controllo delle emissioni nell'ambiente;
- le alternative di utilizzo considerate dal gestore dell'impianto;
- ogni altra misura di prevenzione per evitare il verificarsi di fenomeni di inquinamento significativi.

L'autorizzazione integrata ambientale, che deve essere rinnovata ogni cinque anni, deve fissare i limiti di emissione di sostanze inquinanti e deve indicare tutte le misure ritenute necessarie per la tutela del suolo, dell'acqua e dell'aria. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, con decreto del 19 aprile 2006, ha stabilito i termini per la presentazione delle domande di autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di competenza statale.

### **C) Collaborazione istituzionale e comunitaria**

Anche il sistema della autorizzazione integrata ambientale prevede gli strumenti fondamentali di **partecipazione** e di **scambio di informazioni tra Autorità e tra Stati**.

Infatti, è previsto un meccanismo di trasmissione triennale delle informazioni sugli impianti autorizzati da parte delle autorità competenti a livello locale al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sullo stato di applicazione della legge, soprattutto in relazione ai valori limite di emissione degli impianti e alle migliori tecniche disponibili applicate.

Il Ministero, a sua volta, deve trasmettere, con cadenza triennale, i dati in suo possesso alla Commissione europea, approntando una relazione sulla attuazione della direttiva 96/91/CE, sulla base di un questionario approntato dalla stessa Commissione, in modo da fornire un resoconto dettagliato della applicazione da parte degli Stati membri delle principali misure previste dalla direttiva.

Con la decisione 2006/194/CE del 2 marzo 2006 la Commissione europea ha introdotto il formulario da compilarsi da parte degli Stati membri per il periodo 1 gennaio 2006 - 31 dicembre 2008.

Inoltre, nelle fattispecie in cui l'impianto da autorizzare sia suscettibile di provocare effetti negativi e significativi sull'ambiente di uno Stato dell'Unione europea, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con il Ministro degli affari esteri, deve comunicare allo Stato interessato, anche quando questo ne faccia richiesta autonoma, i dati rilevanti dell'impianto, contemporaneamente alla loro messa a disposizione del pubblico. Nel caso in cui l'impianto non sia di competenza statale, l'autorità locale competente a istruire il procedimento e a rilasciare l'autorizzazione finale deve fornire tutte le informazioni al Ministero, che le comunicherà allo Stato dell'Unione interessato.

## 6. Regime sanzionatorio

La struttura sanzionatoria dell'art. 16 del D.Lgs. 59/2005 prevede tre ipotesi di reato contravvenzionale e quattro ipotesi di sanzione amministrativa pecuniaria, alle quali non si applica la riduzione prevista dall'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

L'esercizio di una attività industriale o agricola indicata nell'allegato I alla legge, senza la prescritta autorizzazione integrata, ovvero dopo la sospensione o la revoca del titolo autorizzatorio, è punito con la pena alternativa dell'arresto fino ad un anno o dell'ammenda da 2.500 euro a 26.000 euro.

La inosservanza alle prescrizioni contemplate nella autorizzazione integrata ambientale o delle prescrizioni imposte dall'autorità competente, salvo che non costituisca più grave reato, viene punita con la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro.

L'esercizio di una attività contemplata nell'allegato I alla legge, nonostante l'ordine di chiusura legittimamente dato dalla autorità competente, è punito con la pena alternativa dell'arresto da sei mesi a due anni o con l'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro.

L'omessa trasmissione da parte del gestore dell'impianto della comunicazione preventiva all'attuazione delle misure previste dall'autorizzazione, come disposto dall'art. 11, comma 1, del D.Lgs. 59/2006, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 52.000 euro.

L'omessa comunicazione all'Autorità competente e ai Comuni interessati dei dati relativi alle misurazioni delle emissioni, da parte del gestore, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 euro a 11.000 euro.

Il mancato rispetto, senza giustificato motivo, del termine stabilito dall'Autorità competente per la presentazione della documentazione integrativa prevista dall'art. 5, comma 13, del D.Lgs. 59/2006, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 26.000 euro.