



## La normativa ambientale sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) ha trovato la sua completa attuazione?

Il primo agosto è entrata in vigore, dopo alcuni rinvii, la parte II del c.d. codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) in tema di VIA, VAS e IPPC, a completamento della operatività della suddetta normativa ambientale, in vigore per le altre parti (acque e difesa suolo, rifiuti, inquinamento atmosferico). Il presente contributo intende fornire agli operatori un quadro esauriente delle tematiche sottostanti all'argomento.

### Premessa

L'evoluzione normativa in materia di valutazione di impatto ambientale – VIA – costituisce l'esempio paradigmatico delle difficoltà che il nostro legislatore incontra nel dare attuazione alle direttive comunitarie in maniera puntuale e nel rispetto dei termini di recepimento prestabiliti.

Basti considerare che la direttiva che ha introdotto tale innovativo strumento giuridico-procedurale di tutela ambientale nell'ordinamento comunitario (la direttiva 85/337/Cee<sup>(1)</sup>) ha ricevuto attuazione nel panorama legislativo nazionale solo recentemente a seguito dell'entrata in vigore della parte II del d.lgs. 152/2006, avvenuta in data 31 luglio 2007, vale a dire quasi vent'anni dopo la scadenza del termine per il recepimento, previsto per il 3 luglio 1988.

(1) Avvocato in Roma

Al riguardo, giova rammentare che prima della "travagliata" entrata in vigore<sup>(2)</sup> del suddetto d.lgs. 152/2006, la disciplina procedurale della VIA statale è stata per anni quella delineata in via esplicitamente transitoria dall'art. 6 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge n. 349/1986<sup>(3)</sup>).

Così, una disciplina che il legislatore dell'epoca ha tecnicamente qualificato come "transitoria", ha finito per divenire, nell'ambito di un lacunoso contesto normativo, uno dei pochi "punti fermi", se non l'unica ancora normativa per gli operatori giuridici e tecnici "costretti" a confrontarsi con tale strumento di tutela ambientale.

Inoltre, si consideri che il suddetto regime transitorio cui all'art. 6, l. n. 349/1986 ha realizzato un'attuazione della VIA comunitaria, non solo provvisoria (almeno nelle intenzioni del legislatore) ma anche parziale, laddove ha delineato una procedura VIA di competenza statale sia tanto con riferimento alle opere da assoggettare obbligatoriamente a VIA in base a quanto previsto dalla normativa comunitaria (vale a dire quelle elencate nell'Allegato I alla dir. 85/337/Cee) e non anche per quelle soggette a VIA solo eventualmente (di cui all'Allegato II alla dir. 85/337/Cee) a seguito di una scelta discrezionale dello Stato membro (scelta ancorata a criteri normativamente predeterminati o ad una valutazione "caso per caso").

Tale lacunosa disciplina della VIA è stata integrata solo nel 1996 con il d.P.R. 12.4.1996<sup>(4)</sup> che ha previsto una disciplina procedurale generale, affidandola alla competenza delle regioni, per la VIA relativa alle opere di cui all'Allegato II della citata direttiva 85/337/Cee. Il d.P.R. sopra richiamato ha quindi costituito il punto di riferimento per le successive legislazioni in tema di VIA emanate dalle singole regioni.

Orbene, nell'ambito di tale contesto normativo sin qui sommariamente esposto<sup>(5)</sup>, è comprensibile intuire quali aspettative gli operatori avessero riposto nel progetto annunciato dal nostro legislatore nel 2004 di riordinare e razionalizzare in unico testo normativo le molteplici normative settoriali vigenti in campo ambientale, ivi compresa quella in tema di VIA.

Con la legge delega 15 dicembre 2004, n. 308<sup>(6)</sup> – recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione – il Governo era stato infatti

*abilitato a riscrivere le regole su valutazione di impatto ambientale, difesa del suolo e tutela delle acque, gestione dei rifiuti, riduzione dell'inquinamento atmosferico e risarcimento dei danni ambientali, abrogando la maggior parte dei previgenti provvedimenti del settore.*

L'attuazione di tale legge delega avrebbe quindi potuto costituire l'occasione per delineare una disciplina procedurale della VIA "ragionata" e "condivisa" alla luce delle esperienze applicative di questi anni, nonché per portare finalmente a compimento l'"infinita" fase transitoria della disciplina in tema di VIA.

A ben vedere, anche a seguito dell'attuazione della suddetta legge delega avvenuta con il citato d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. testo unico ambientale) – seppur è stata finalmente recepita in maniera organica la disciplina comunitaria in tema di VIA – a tutt'oggi, non è possibile affermare con assoluta certezza che si sia giunti alla definitiva conclusione dell'evoluzione normativa in tema di VIA.

Infatti – pur essendo entrata in vigore la parte II del d.lgs. 152/2006 – alla luce delle molteplici proposte di modifica alla suddetta parte II, persistono diversi elementi di "incertezza" in merito alla effettiva "tenuta" della nuova disciplina VIA, la quale verosimilmente sarà a breve oggetto di nuove modifiche.

Infatti, il t.u. ambientale, nella parte II recante le disposizioni in tema di VIA, è stato oggetto di diverse proposte di modifica sino ad arrivare allo schema di decreto legislativo approvato nell'aprile 2007 dal Governo (predisposto dall'apposita Commissione ministeriale di studio per la revisione del d.lgs. 152/2006) e che con sufficiente probabilità, essendo ancora all'esame del legislatore, sarà oggetto di ulteriori integrazioni prima di giungere alla conclusione del suo iter approvativo.

Ciò premesso, al fine di individuare con anticipo alcune delle possibili "linee evolutive" della disciplina VIA, viene qui di seguito svolto un sintetico raffronto tra la disciplina recata dal t.u. ambientale attualmente pubblicato e vigente e quella "riscritta" dal citato schema di d.lgs., avendo riguardo: a) ai profili connessi all'integrazione procedimentale tra le varie procedure valutative degli effetti sul-

l'ambiente di determinate attività antropiche (VIA – VAS – IPPC); b) all'ambito applicativo della VIA, con particolare riguardo alle esenzioni previste dal d.lgs. 152/2006; c) al riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di VIA.

## La parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152: tra originaria e nuova possibile formulazione

Come in precedenza anticipato, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è stato redatto nell'intento di riformulare le principali fonti normative del diritto ambientale onde riordinare un contesto normativo caratterizzato da disorganicità e sovrapposizione tra le varie discipline legislative di tutela delle singole "matrici ambientali" (acqua, aria, suolo, paesaggio ecc.), specie con riguardo ai profili autorizzatori.

Con l'emersione dell'ambiente quale bene giuridico da tutelare in tutte le sue componenti, si è infatti assistito allo sviluppo nel nostro ordinamento di un sistema autorizzatorio "ipertrofico", caratterizzato dalla vigenza di numerosi ed autonomi procedimenti autorizzativi per il controllo settoriale degli inquinamenti derivanti dalle emissioni atmosferiche, acustiche, da scarichi idrici, rifiuti, ecc., con conseguenti frammentazioni di competenza e conflitti tra le diverse autorità preposte alla tutela dei singoli fattori ambientali.

Nella suddetta finalità di riordinare in maniera organica le discipline giuridiche ambientali, il d.lgs. 152/2006 nella sua "parte II" – intitolata "Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC) – vuole costituire una vera e propria "legge quadro" in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione d'impatto strategica (VAS) e di autorizzazione integrata ambientale (AIA o anche detta IPPC dall'originario acronimo inglese<sup>(7)</sup>) ed assicurare un'integrazione tra le suddette procedure autorizzatorie anche definibili "necessariamente preventive" in quanto devono obbligatoriamente precedere l'approvazione di determinate attività antropiche; attività, queste ultime, che potranno consistere di volta in volta nell'attuazione di progetti di opere pubbliche o private (VIA), nell'attuazione di determinati piani o programmi (VAS) o ancora nell'esercizio di taluni impianti industriali (IPPC).



In tale ottica, la parte II del d.lgs. in commento risulta suddivisa (beninteso nella sua originaria formulazione) in 4 titoli, uno recante norme generali e comuni a tutti e tre gli istituti procedurali (titolo I, artt. 4-6), uno per la VAS (titolo II, artt. 7-22), uno per la VIA (titolo III, artt. 23-47), e uno per le disposizioni finali (titolo IV, artt. 48-52) che stabiliscono altresì le modalità abrogative di taluni provvedimenti<sup>(6)</sup>.

### L'integrazione procedimentale tra VIA, VAS e IPPC

#### a) Nell'attuale formulazione del d.lgs. 152/2006

Con riferimento alle citate procedure di VIA, VAS e di IPPC, appare utile ai fini della presente trattazione richiamare sinteticamente le principali peculiarità di tali strumenti giuridico-procedurali di tutela ambientale, così come elaborate dal legislatore comunitario.

La valutazione di impatto ambientale, alla luce della definizione comunitaria, recata dall'articolo 3 della citata dir. 85/337/Cee<sup>(9)</sup>, costituisce uno strumento giuridico volto ad individuare, descrivere e valutare, in modo appropriato – per ciascun caso particolare e nel rispetto di specifiche modalità procedurali che assicurino l'effettiva partecipazione di tutti i soggetti interessati – gli effetti diretti e indiretti di un progetto (sia pubblico che privato) sull'ambiente globalmente inteso e non già sui soli singoli fattori ambientali (aria, acqua, ecc.).

In tal modo, il legislatore comunitario ha inteso superare l'approccio settoriale alle problematiche ambientali che ha contraddistinto la legislazione comunitaria, a far data dai primi interventi della comunità in tema di protezione dell'ambiente e che ha determinato il proliferare nei Paesi membri, ivi compresa l'Italia, di discipline autorizzatorie differenziate a seconda del bene ambientale oggetto di tutela.

Con la VIA si prendono, infatti, in considerazione gli effetti derivanti da determinati progetti (vale a dire quelli ricadenti nelle elencazioni di cui agli allegati I e II alla dir. VIA) avendo riguardo sia al singolo fattore ambientale (suolo, aria, ecc.), sia all'interazione tra i vari fattori ambientali (in altri termini il legislatore intende riferirsi ai c.d. ecosistemi) che può subire pregiudizio dalla realizzazione di quel dato progetto.

Inoltre, non può omettersi di evidenziare che la VIA in-

dividua uno strumento di tutela ambientale a cura preventivo: trattasi di una procedura che deve necessariamente intervenire in una fase antecedente rispetto al fenomeno inquinante, diretta non già a eliminare o ridurre gli effetti di un inquinamento prodottosi, quanto piuttosto ad evitare che il fenomeno all'origine dell'inquinamento si verifichi.

La procedura VIA deve infatti obbligatoriamente condursi prima del rilascio dell'autorizzazione finale del progetto, così come espressamente prescritto dal legislatore comunitario all'art. 2, comma 1 della citata direttiva 85/337/Cee<sup>(10)</sup>.

Quanto alla natura giuridica della VIA, quest'ultima si qualifica a seconda della angolazione dalla quale si guardi detto istituto; quest'ultimo infatti da un lato, può essere considerato nel suo aspetto dinamico, quale strumento di natura procedimentale: un particolare procedimento amministrativo<sup>(11)</sup> nel corso del quale accanto alle tradizionali fasi procedurali che caratterizzano qualsiasi procedimento amministrativo *ex lege* 241/1990, viene rafforzata la fase dell'informazione e partecipazione pubblica in considerazione della particolare rilevanza tributata agli interessi di tutela ambientale che vengono in rilievo nel corso di tale procedura; dall'altro, la VIA può essere considerata sotto un profilo "statico" ponendo l'accento sul provvedimento conclusivo del procedimento, seppur qualificato dal legislatore comunitario come "autorizzazione"<sup>(12)</sup>, nel nostro ordinamento viene, o quasi pacificamente<sup>(13)</sup>, definito come un "parere obbligatorio vincolante" in assenza del quale non potrà condursi l'*iter* approvativo del progetto.

Con riferimento, invece, alla valutazione ambientale strategica, introdotta nell'ordinamento comunitario ad opera della direttiva n. 2001/42/CE<sup>(14)</sup>, trattasi di una procedura giuridico-amministrativa mediante la quale vengono valutati gli effetti significativi sull'ambiente globalmente inteso che possono derivare dall'attuazione di determinati piani e programmi.

Trattasi di uno strumento giuridico di tutela ambientale che, seppur affine quanto a finalità, natura giuridica e principali profili procedurali (partecipazione del pubblico e pubblicità), alla VIA, si distingue quindi da quest'ultima in considerazione del suo diverso ambito applicativo: la VAS è, infatti, volta a valutare in via preventiva gli effetti sull'ambiente non già di attività progettuali, qu-



piuttosto di attività pianificatorie e programmatiche, anticipando in tal modo la tutela ambientale ad uno stadio antecedente alla redazione del singolo progetto.

Per quanto, infine, concerne l'IPPC, quest'ultimo costituisce un iter procedimentale – introdotto con la direttiva 96/61/Ce del 24 settembre 1996 e recepito nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59<sup>(15)</sup> – nel corso del quale vengono congiuntamente valutati gli effetti inquinanti prodotti da talune tipologie di impianti industriali sui singoli fattori ambientali (acqua, aria, suolo, ecc.). In altri termini, trattasi di una procedura autorizzatoria, anch'essa preventiva, che consente di semplificare, mediante la concentrazione in un unico iter autorizzatorio, l'azione amministrativa di valutazione di potenziali lesioni all'ambiente derivanti da talune attività antropiche e di ottenere così un provvedimento abilitativo (autorizzazione integrata ambientale – AIA) onnicomprensivo sotto il profilo ambientale, che autorizza cioè il soggetto richiedente all'esercizio di tutte le attività inquinanti, (beninteso nel rispetto degli standard di inquinamento stabiliti dalle autorità competenti) connesse all'esercizio di quel determinato impianto industriale<sup>(16)</sup>.

Ciò posto, risulta di intuitiva evidenza la necessità di un'integrazione tra le procedure di VIA, VAS e IPPC al fine di evitare possibili duplicazioni procedurali in grado di incidere negativamente sulla durata dell'iter approvativo di determinate attività antropiche che risulterebbero in contrasto con i noti principi di efficienza, economicità e semplificazione amministrativa sottesi alla disciplina IPPC, nonché a qualsivoglia disciplina procedimentale.

La suddetta necessità sembrerebbe essere stata avvertita anche dal legislatore nazionale il quale nel d.lgs. 152/2006 accorpa la disciplina delle tre suddette procedure nella parte II, intitolata, appunto, "Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)".

A ben vedere, però, alla luce del contenuto normativo del d.lgs. 152/2006, a tale "accorpamento" dei tre suddetti istituti (VIA, VAS e IPPC) nell'intitolazione della parte II del t.u., non ha fatto seguito la previsione di una disciplina legislativa effettivamente volta all'integrazione dei relativi iter procedimentali, tutt'altro.

Il legislatore disciplina separatamente i rapporti tra VIA e VAS (art. 33) e quelli tra VIA e IPPC (art. 34); con riguardo

ai primi, si limita a stabilire che per i progetti di opere ed interventi da realizzarsi in attuazione di piani o programmi già sottoposti a VAS e che rientrino tra le categorie per le quali è prescritta la VIA, "in sede di esperimento di quest'ultima costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi positivamente valutati in sede di valutazione di impatto strategico o comunque decisi in sede di approvazione del piano o programma".

Con riguardo, invece, alle relazioni tra VIA e IPPC il legislatore prevede che per le opere e gli interventi sottoposti a VIA e contemporaneamente rientranti nel novero dei progetti sottoposti alla autorizzazione integrata ambientale (IPPC) ex d.lgs. n. 59/2005, nonché per le modifiche sostanziali di tali opere o interventi, "è facoltà del proponente ottenere che la procedura di valutazione dell'impatto ambientale sia integrata nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale".

Pertanto alla luce di tale ultima previsione, l'integrazione tra due procedimenti (VIA e IPPC) che presentano necessariamente elementi valutativi comuni, in grado di "sovrapporsi" gli uni con gli altri, viene prevista come una mera eventualità. In altri termini, l'integrazione procedimentale, che dovrebbe costituire la regola alla stregua dei principi di rilevanza costituzionale (ex art. 97 Cost.) di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, viene "ridotta" a mera eventualità rimessa, peraltro, alla decisione dei privati.

Quanto poi alle modalità legislativamente prescelte per realizzare l'"eventuale" integrazione tra le due procedure, anch'esse appaiono insufficienti o quanto meno non all'altezza delle aspettative riposte dagli operatori giuridici nel t.u. in esame.

Il legislatore si limita infatti a stabilire, in sostanza, che tra le due procedure "prevale" quella di VIA laddove stabilisce: a) il progetto e il SIA (studio di impatto ambientale), comprendono anche le informazioni necessarie ai fini dell'autorizzazione IPPC, con il necessario grado di dettaglio; b) i depositi di atti e documenti, le pubblicazioni e le consultazioni previste in sede di procedura VIA sostituiscono ad ogni effetto tutte le forme di informazione e partecipazione di cui al d.lgs. n. 59/2005 in materia di IPPC; c) in pendenza della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, il procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, eventualmente avviato, resta sospeso.

Più efficace appare, invece, il tentativo legislativo di porre



in connessione le due istruttorie tecniche stabilendo da un lato che l'istruttoria sul SIA è condotta dagli organi preposti all'istruttoria sulla domanda di autorizzazione integrata ambientale (AIA - IPPC) e il relativo parere di VIA è integrato da quanto riguarda gli aspetti connessi alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento; dall'altro che gli esiti dell'istruttoria sfociati nel provvedimento di VIA devono essere presi in considerazione dall'autorità competente all'AIA in sede di rilascio di tale autorizzazione relativa al medesimo progetto o intervento.

Ancora, appare condivisibile la soluzione prescelta per le modifiche ai progetti soggetti a VIA e IPPC, laddove viene previsto che le modifiche che vengono considerate "sostanziali" nell'ambito della procedura VIA (con le relative conseguenze sotto il profilo degli oneri di "ri"-pubblicazione a carico dei proponenti) dovranno essere considerate tali anche nell'ambito della procedura IPPC.

Ad ogni modo, prescindendo da tali ultimi "spunti legislativi" brillanti, non può sottacersi che l'impostazione complessiva della disciplina prevista per realizzare l'auspicata integrazione tra le procedure in esame appare inefficace e lacunosa.

Il legislatore pur richiamando esplicitamente la procedura IPPC, all'art. 1 del d.lgs. 152/2006 come procedura ricadente nell'ambito applicativo del t.u. in esame, non si preoccupa di riprodurre e armonizzare la disciplina di tale istituto con quella relativa alla VIA e alla VAS.

Così, se da un lato è comprensibile che per ragioni di politica legislativa si sia scelto di non procedere ad una nuova disciplina, in sede di testo unico, dell'IPPC, atteso il puntuale e completo recepimento delle disposizioni comunitarie vigenti in materia ad opera del d.lgs. 59/2005, non è altresì giustificabile l'omessa armonizzazione legislativa dei tre *iter* procedurali in questione.

### **b) Nella nuova probabile formulazione del d.lgs. 152/2006**

Consapevole della necessità di "correggere il tiro" della disciplina sopra esposta e perfezionare l'integrazione tra i procedimenti autorizzativi di cui si è detto, il legislatore, nello schema di modifica della parte II al d.lgs. 152/2006, dedica una sola specifica disposizione a tale finalità.

Trattasi dell'articolo 10 recante le norme per il coordinamento e la semplificazione dei procedimenti in questione (VIA, VAS e IPPC) che presenta un contenuto a dir poco

innovativo realizzando un'efficace concentrazione di competenze e procedure, specie con riferimento ad operazioni sia a valutazione di impatto ambientale statale ad autorizzazione integrata ambientale.

In base a tale disposizione, infatti, nel caso di siffatti progetti (sottoposti sia a VIA che ad AIA ex d.lgs. 59/2005) il provvedimento di valutazione di impatto ambientale *luogo dell'autorizzazione unica ambientale*. In tale ipotesi lo studio di impatto ambientale e gli elaborati progettuali presentati ai fini VIA devono contenere anche le informazioni prescritte per il rilascio dell'AIA.

La procedura di VIA diviene così una sorta di "contenitore" di tutte le "sub"-procedure autorizzative dei vari profili ambientali connessi all'attività principale (*rectius* al progetto sottoposto a VIA).

Inoltre, il provvedimento finale di VIA deve recare, oltre alle prescrizioni che ordinariamente vengono previste, anche le condizioni della compatibilità ambientale, anche le condizioni alle quali sono consentite le varie attività inquinanti (quindi rilevanti sotto i profili di tutela ambientale) connesse all'esercizio di quel determinato impianto, secondo quanto previsto per il rilascio dell'AIA, dagli articoli 8 del medesimo d.lgs. n. 59/2005.

Diversamente, per i progetti sottoposti sia a valutazione di impatto ambientale regionale (o di competenza delle province autonome) che ad AIA, viene affidato alle province autonome (e alle province autonome) il compito di assicurare il coordinamento tra le due procedure (VIA ed AIA) tale da realizzare l'integrazione dell'autorizzazione unica interna all'interno del procedimento di VIA.

Quanto alle modalità mediante le quali realizzare l'integrazione, il legislatore, almeno nell'attuale schema di d.lgs. in esame, non vincola il legislatore regionale ma si limita ad affermare che deve essere assicurato che la procedura di consultazione pubblica sia unica per entrambe le procedure.

Inoltre viene prevista la "facoltà" per la regione, qualora il soggetto competente in materia di VIA sia la stessa autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica integrata, di prevedere che il provvedimento di valutazione di impatto ambientale "*faccia luogo*" dell'autorizzazione unica ambientale di cui al d.lgs. n. 59/2005.

Viene quindi prevista accanto ad un'integrazione obbligatoria (per i progetti sottoposti a VIA statale) della proce-



IPPC nell'ambito del procedimento di VIA, un'integrazione inter-procedimentale VIA-IPPC solo eventuale (nel caso di opere sottoposte a procedura VIA regionale).

Con riguardo, invece alle relazioni tra VIA e VAS il legislatore, spingendosi ben oltre all'originaria formulazione recata dall'art. 33 di cui si è detto al precedente paragrafo, si preoccupa di realizzare un coordinamento non solo tra le due anzidette procedure, ma anche con le procedure di valutazione di incidenza<sup>17</sup>.

Viene infatti previsto che la VAS e la VIA devono comprendere le citate procedure di valutazione d'incidenza e, a tal fine, le documentazioni da produrre ai fini VIA e VAS devono contenere anche gli elementi necessari a valutare l'incidenza del progetto sulla fauna selvatica.

Peraltro, la valutazione dell'autorità competente sia nel caso di VIA che nel caso di VAS deve essere estesa alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza e durante la fase pubblicitaria le modalità di informazione del pubblico devono dare specifica evidenza dell'integrazione procedurale.

Un'altra interessante novità è costituita dalla previsione di cui al comma 4 dell'articolo 10 in commento in base al quale la c.d. procedura di screening – mediante la quale viene verificata la assoggettabilità a VIA di determinati progetti – può essere condotta anche nell'ambito della VAS, dandone, anche in tal caso, specifica evidenza nella fase "pubblicitaria".

Inoltre, riproducendo in tale ultimo caso la medesima impostazione del d.lgs. 152/2006 nella sua originaria formulazione, viene ribadito che nella redazione dello studio di impatto ambientale, relativo a progetti previsti da piani o programmi già sottoposti a valutazione ambientale, possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale e che nel corso della redazione dei progetti e nella fase della loro valutazione, dovranno essere tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS.

## Ambito applicativo della VIA

### a) Nell'attuale formulazione del d.lgs. 152/2006

Con riguardo all'ambito di applicazione delle procedure di VIA, l'originaria formulazione del t.u. ambientale non reca alcuna particolare novità rispetto al precedente re-

gime normativo limitandosi a rinviare ad un'elencazione di progetti contenuti nell'allegato III della parte II del d.lgs.152/2006, a sua volta articolato in due parti: elenco A ed elenco B.

Nell'elenco A viene riprodotto l'allegato I alla direttiva 85/337/Cee (recante l'elenco di opere soggette a VIA statale obbligatoria), mentre nell' "elenco B" viene "ritrascritto" sostanzialmente l'Allegato II alla medesima direttiva (relativo alle opere già soggette a VIA eventuale ed affidate dal nostro legislatore alla competenza regionale).

In particolare, l'art. 23 del t.u. conferma l'obbligatorietà della VIA per le opere di cui all'elenco A e prevede la VIA per le opere di cui all'elenco B soltanto qualora:

- ricadano anche parzialmente in aree protette;
- sulla base di una specifica verifica (screening) l'autorità competente ritenga comunque opportuno (anche ove l'opera non ricada in aree protette) procedere alla procedura di VIA;
- la VIA sia prescritta da una legge speciale in relazione a ulteriori categorie di opere.

Inoltre è prescritta la VIA anche qualora:

- si tratti di interventi su opere già esistenti che comportino una modifica dell'opera originaria tale da ricondurla a una delle categorie di opere soggette a VIA;
- ove intervengano modifiche sostanziali di opere di cui all'elenco A (VIA obbligatoria) e di quelle dell'elenco B (VIA eventuale).

Per quanto concerne, invece, le esclusioni dall'ambito applicativo della VIA, il punto 9 dell'elenco A esclude espressamente gli impianti di recupero di rifiuti sottoposti a procedure semplificate (artt. 214-216), riproducendo quindi il previgente quadro normativo sul punto<sup>18</sup>.

Inoltre, l'art. 23, comma 4 esonera espressamente dalla VIA le seguenti opere:

1. opere di difesa nazionale;
2. opere di protezione civile;
3. opere necessarie per far fronte a situazioni di necessità e urgenza determinate da pericolo imminente (o a seguito di calamità);
4. opere di carattere temporaneo.

Al riguardo, va rilevato che per esonerare dalla VIA le opere suddette, nonché per verificare la necessità o meno della VIA per le opere di cui al citato elenco B non ricadenti in aree protette, è prevista la c.d. procedura di

screening (verifica preventiva – già prevista nel precedente regime normativo)<sup>(19)</sup>.

Pertanto il legislatore, anche nelle ipotesi di opere che in astratto rientrano tra quelle passibili di esclusione dalla VIA, prevede comunque una specifica procedura (screening) volta ad accertare caso per caso, e quindi in considerazione della tipologia, natura e localizzazione della singola opera in questione, se quest'ultima sia o meno in grado di produrre effetti rilevanti per l'ambiente.

In altri termini, specie con riguardo alle opere di difesa nazionale, protezione civile e per far fronte a situazioni di necessità e di urgenza, l'esclusione dalla VIA non è frutto di un bilanciamento di interessi pubblici predeterminato dal legislatore. Detto bilanciamento è, infatti, esplicitamente rimesso all'autorità amministrativa preposta alla procedura di VIA la quale, a seguito di una analisi "nel concreto" valuterà, alla luce delle risultanze della procedura di screening, se far prevalere o meno l'interesse pubblico ambientale, sull'interesse pubblico contrapposto.

#### **b) Nella nuova probabile formulazione del d.lgs. 152/2006**

Nella nuova probabile stesura della parte II del d.lgs. in commento i criteri per individuare l'ambito applicativo della VIA (rinvio a specifiche elencazioni di progetti) rimangono sostanzialmente immutati, ad eccezione di talune novità meramente terminologiche e della riduzione del novero delle opere esenti dalla VIA.

Così, in base a quanto previsto dall'art. 6 viene riprodotta la distinzione tra opere soggette obbligatoriamente a VIA e opere soggette a VIA solo "eventuale".

In particolare, la VIA obbligatoria è prevista per:

- i progetti di cui agli Allegati II e III della parte II, ovunque ubicati;
- i progetti di cui all'Allegato IV della medesima parte II se ricadenti in aree protette.

Sono invece assoggettati a VIA "eventuale":

- i progetti di cui al suddetto All. II qualora servano esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non siano utilizzati per più di due anni;
- i progetti di cui al citato Allegato IV qualora l'autorità competente, a seguito di screening, ritenga possano avere impatti significativi sull'ambiente.

Quanto poi al raffronto tra i progetti recati dalle elencazioni di cui agli elenchi A e B dell'originaria stesura del t.u. ambientale e quelli di cui ai suddetti Allegati II, III e IV, basti in questa sede rilevare che tali ultimi allegati, seppur con talune aggiunte volte a riprodurre in maniera puntuale le elencazioni di opere recate dalle direttive comunitarie in tema di VIA, riproducono, nel complesso, l'elencazione dei progetti recata dal d.lgs. 152 nella sua originaria formulazione.

Di maggiore interesse appare invece il regime giuridico delle esenzioni previsto dal "riscritto" d.lgs. 152/2006.

Al riguardo, va evidenziato che in base all'art. 3, comma 11, sono esclusi dal campo applicativo della VIA, beninteso a seguito di specifica procedura di screening, le opere di difesa nazionale e quelle di protezione civile o per far fronte a situazioni di necessità e urgenza.

Rispetto all'originaria formulazione del t.u. ambientale vengono quindi eliminate dal novero delle opere esenti da VIA quelle aventi carattere temporaneo ampliando in tal modo gli impatti ambientali "potenzialmente" rilevanti.

## **L'autorità competente in materia di VIA**

### **a) Nell'attuale formulazione del d.lgs. 152/2006**

Per quanto concerne, infine, i profili connessi alle competenze amministrative in tema di procedura di valutazione di impatto ambientale, il decreto legislativo in commento nella sua stesura originaria, agli artt. 25, 35 e 42, confermando la previgente suddivisione di competenze in tema di VIA tra Stato e regioni, prevede un nuovo criterio di ripartizione.

In base all'art. 25 è competente lo Stato per tutte le opere soggette ad autorizzazione statale e aventi impatto internazionale o regionale; alla competenza delle regioni sono invece affidate tutte le opere soggette ad autorizzazione regionale.

Pertanto, trattasi di una nuova impostazione rispetto al precedente quadro normativo (tutt'oggi vigente, sino all'entrata in vigore della parte II del d.lgs. in commento) che individua l'autorità competente (Stato o regione) in materia di VIA a seconda se il progetto ricada o meno in una data elencazione normativa di progetti.

Secondo il nuovo criterio di ripartizione delineato da



ambientale, la competenza amministrativa in materia di VIA segue la competenza ad autorizzare l'opera in via principale e ciò probabilmente in attuazione dei principi costituzionali in tema di semplificazione, di economia ed efficienza che devono informare l'azione amministrativa.

In altri termini, diversamente da quanto previsto nel quadro normativo antecedente al d.lgs. in esame, per individuare l'autorità competente in materia di VIA non si guarda più al tipo di opera da approvare e quindi alla ricomprensione della stessa in una determinata elencazione di progetti, ma l'attenzione viene spostata sul soggetto competente ad approvare in via definitiva l'opera; l'individuazione, da parte del soggetto che intenda avviare la procedura VIA, dell'autorità all'uopo competente risponde così non più alla domanda "quale opera devo approvare?", ma piuttosto a quella "chi deve approvare in via definitiva l'opera?".

Con riferimento all'autorità statale competente alla pronuncia di VIA, questa viene individuata dall'art. 35 nel Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali, sentita la regione interessata e sulla base di un'istruttoria di competenza di una apposita Commissione denominata "Commissione tecnico-consultiva". Il dominus della procedura, vale a dire il soggetto che sovrintende alla fase istruttoria è invece solo e soltanto il Ministero dell'ambiente.

La suddetta Commissione tecnico-consultiva, nell'originaria formulazione del t.u., è preposta all'istruttoria tecnica in materia di VIA (ed anche per tutte le altre procedure valutative in campo ambientale – VAS – AIA), e deve essere istituita con d.P.C.M. su proposta del Ministro dell'ambiente, e composta da 78 membri, nonché suddivisa in 3 settori operativi (VIA – VAS – IPPC).

Con riguardo a tale organo di nuova istituzione, che peraltro non viene in alcun modo menzionato – come a breve vedremo – dallo schema di d.lgs. di modifica, non può omettersi di rilevare che quest'ultimo, almeno nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto sostituire la Commissione VIA già presente nell'organigramma del Ministero dell'ambiente ed avente il medesimo ruolo "tecnico" nella fase istruttoria della procedura.

A ben vedere, tenuto conto dei più recenti sviluppi normativi, prima ancora che delle modifiche apportate al d.lgs 152/2006 e in corso di approvazione, detta Com-

missione tecnico-consultiva è però destinata a non vedere la luce nel panorama normativo nazionale.

Infatti, con il d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90 (in vigore dal 25 luglio 2007)<sup>(20)</sup> è stata espressamente soppressa la "neo-concepita" Commissione tecnico-consultiva di cui sopra ed è stata istituita la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale competente per le istruttorie tecniche per la VIA e per la VAS.

#### **b) Nella nuova probabile formulazione del d.lgs. 152/2006**

Il suesposto nuovo criterio di ripartizione delle competenze in materia di valutazione di impatto ambientale – meritevole di apprezzamento in ragione della sottesa *ratio* volta a realizzare una semplificazione amministrativa mediante l'integrazione sotto il profilo soggettivo tra due procedure strettamente connesse – non viene riprodotto nella nuova formulazione del provvedimento in esame.

A ben vedere, lo schema di decreto legislativo che riscrive la parte II del t.u. ambientale, con riguardo all'individuazione dell'autorità competente in materia di VIA, torna infatti al passato.

Si assiste all'abbandono della *ratio legis* "semplificatoria" ed al ritorno al criterio di ripartizione fondato sul tipo di progetto da sottoporre a VIA: in base all'art. 7 della "nuova probabile formulazione" del d.lgs. 152/2006, ove il progetto ricada tra quelli di cui al "riscritto" All. II, il soggetto competente va individuato nello Stato e, in particolare, nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Ove, invece il progetto sia ricompreso nell'elencazione di cui ai "riscritti" Allegati III e IV, il soggetto competente alla VIA sarà la regione e, in particolare, l'autorità individuata dalla legge regionale, con compiti di tutela, protezione, valorizzazione ambientale.

Inoltre, nel caso di opere aventi impatto interregionale, per le quali nel quadro normativo antecedente al t.u. ambientale era prevista la competenza solo e soltanto dello Stato, il medesimo articolo 31, nella sua nuova formulazione, prevede che, ove si tratti di progetti sottoposti a VIA statale, la procedura vada effettuata di intesa tra lo Stato e le regioni interessate; ove, invece, si tratti di progetti sottoposti a VIA regionale la procedura VIA viene affidata d'intesa alle regioni interessate dal progetto.

## Conclusioni

Alla luce del suesposto raffronto tra l'originaria e oggi vigente stesura della parte II del d.lgs. 152/2006 e la sua nuova probabile formulazione recata dallo schema di d.lgs approvato dal Governo nell'aprile 2007, è possibile svolgere le seguenti considerazioni conclusive, tenendo conto che queste ultime hanno pur sempre il limite di riferirsi a un provvedimento normativo in costante e attuale evoluzione.

Dal sintetico e parziale confronto tra i due testi normativi in questione, appare evidente come le modifiche apportate all'originario d.lgs. 152/2006 risultino tutt'altro che meramente "formali".

Trattasi, a ben vedere, di modifiche rilevanti che, in taluni casi, innovano una disciplina lacunosa e inadeguata (è questo il caso delle nuove previsioni in tema di integrazioni tra VIA, VAS e IPPC); in altri, segnano un ritorno al passato, abbandonando la *ratio legis* seguita nella stesura originaria del t.u. ambientale (basti pensare a quanto rilevato con riguardo al ritorno ad una ripartizione di competenze Stato-regioni basata sulla ricomprendimento dell'opera in talune elencazioni normative); in altri ancora, si limitano a prevedere l'adozione di una nuova terminologia e articolazione dell'elenco dei progetti da sottoporre a VIA.

Pertanto, allo stato, il giudizio in ordine alle suesposte modifiche apportate all'originario t.u. ambientale non può che variare a seconda dei profili ai quali si abbia riguardo.

È infatti indubbio che in tema di armonizzazione tra le diverse discipline procedurali in tema ambientale la nuova formulazione della parte II abbia il merito di tracciare un "percorso" procedurale per realizzare l'integrazione tra procedure valutative connesse, quali VIA, VAS e IPPC.

Beninteso, trattasi di un "percorso" che probabilmente verrà arricchito con ulteriori tasselli normativi – specie con riguardo alle integrazioni procedurali rimesse all'iniziativa delle regioni – ma che nei suoi tratti essenziali appare condivisibile nella misura in cui individua una possibile soluzione laddove in passato c'è stato il "colpevole" silenzio del legislatore: viene infatti previsto, con riferimento ai rapporti VIA – IPPC, che la VIA, con tutti gli opportuni accorgimenti da adottare in fase istruttoria, "fa luogo" (nel caso di VIA statale) o "può far luogo" (nel caso di VIA regionale) della autorizzazione integrata ambientale.

Quanto invece al "nuovo possibile" ambito applicativo della VIA è senz'altro da guardare con favore la non ricomprendimento delle opere di carattere temporaneo, tra le opere esistenti da VIA.

Al riguardo è lecito presumere che le ragioni sottese a tale scelta siano da ricercare nella convinzione legislativa che il carattere temporaneo di un'opera non sia da solo sufficiente ad eliminare in astratto la nocività ambientale della stessa, che va invece valutata alla luce non solo della sua "durata" ma anche di altri requisiti quali natura, tipologia, caratteristiche strutturali ecc. Il legislatore ha così scelto di normativizzare le sole ipotesi nelle quali la durata, connessa alla tipologia e destinazione dell'opera, è tale da richiedere, non già un'esenzione totale dalla VIA, ma un assoggettamento a detta procedura solo in via eventuale.

Infatti, in base all'art. 6, comma 11 della "riscritta" parte II, qualora i progetti di cui all'Al. II (progetti di regola sottoposti a VIA obbligatoria) servano "esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non siano utilizzati per più di due anni" sono soggetti a VIA solo a seguito dell'esperimento di procedura di screening dalla quale emerge un potenziale impatto ambientale di detti progetti.

In relazione, invece, al riparto di competenze in tema di VIA tra Stato e regioni, non si condivide il ritorno al passato prescelto dal legislatore.

L'originaria soluzione di affidare la procedura VIA alla medesima autorità (Stato o regione) deputata all'approvazione del progetto ha, infatti, senz'altro il merito di semplificare per i proponenti la fase dell'individuazione del soggetto a cui rivolgersi ai fini VIA.

Inoltre, a fronte di due procedure strettamente connesse (procedura VIA e procedura approvativa della medesima opera soggetta a VIA), appare una scelta apprezzabile, nonché costituzionalmente fondata (ex art. 97 Cost.), quella di radicare in capo alla medesima autorità poteri approvativi "generali" e poteri valutativi "in materia ambientale": in tal modo viene realizzata una più agevole integrazione tra due *iter* procedurali dei quali l'uno (procedura VIA) risulta obbligatoriamente preminare rispetto all'altro (procedura di approvazione del progetto).

A ben vedere, il possibile ritorno ad un criterio di riparto di competenze poggiato sulla "mera" ricomprendimento di un

progetto in una determinata elencazione normativa di opere risulta essere, presumibilmente, la conseguenza del timore di modificare un progresso "assetto di competenze" radicatosi e cristallizzatosi in una prassi ormai ventennale (a far data dal citato d.P.R. 12.4.1996) che ha affidato alla competenza delle regioni la VIA per le opere di cui all'All. II della dir. 85/337/Cee).

Ciò posto, a prescindere da giudizi di valore che è possibile esprimere in merito alle suddette proposte di modifica al t.u. ambientale, è comunque indubbio che l'operatore giuridico o tecnico che, suo malgrado, abbia dedicato tempo, nonché sforzo intellettuale, ad interpretare ed assimilare le novità in tema di VIA recate dall'originario t.u. ambientale deve attendersi nuove e sostanziali modifiche di un testo normativo (parte II del d.lgs. 152/2006) che ad un successivo esame del legislatore è apparso evidentemente lacunoso e meritevole di integrazioni.

Allo stato, non ci resta quindi che attendere gli ulteriori sviluppi dell'*iter* modificativo della parte II del d.lgs. 152/2006 e prendere, nel frattempo, atto che ad oggi resta ancora molta "strada" da fare per arrivare ad una disciplina giuridica della VIA puntuale, compiuta e condivisa; tale cioè da soddisfare le esigenze degli operatori i quali, pur consapevoli della necessità di integrare le valutazioni degli effetti ambientali negli *iter* approvativi di attività antropiche inquinanti, non possono non auspicare che i principi in tema di "certezza del diritto" operino anche con riguardo alla disciplina della VIA e si addivenga così a un quadro normativo certo e definito che delinea procedure celeri, improntate a ragionevolezza, prima ancora che a razionalità.

#### Note

(1) Dir. 27 giugno 1985 n. 85/337/Cee – Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, (in *G.U.C.E.* 5 luglio 1985, n. L 175). Tale direttiva è stata successivamente modificata ed integrata dalle seguenti direttive: dir. 3 marzo 1997, 97/11/Ce (in *G.U.C.E.* n. L 73 del 14 marzo 1997); dir. 26 maggio 2003, 2003/35/Ce (in *G.U.C.E.* n. L 156).

(2) L'entrata in vigore della parte II del t.u. dell'ambiente, (originariamente prevista dopo 120 gg. dalla pubblicazione, vale a dire per il 12 agosto 2006) è stata infatti, dapprima, rinviata ad opera della legge 12 luglio 2006, n. 228 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n.

173, – (in *G.U.* n. 160 del 12 luglio 2006). Successivamente la legge 26 febbraio 2007, n. 17 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 – (in *G.U.* n. 47 del 26 febbraio 2007) ha disposto l'ulteriore slittamento al 31 luglio 2007 dell'entrata in vigore della disciplina "VIA" prevista dal d.lgs. 152/2006.

(3) Legge 8 luglio 1986, n. 349 (in *G.U.*, 15 luglio 1986, n. 162, s.o.) – Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.

(4) D.P.R. 12 aprile 1996 – Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, legge 146/1994 – (in *G.U.* 7 settembre 1996 n. 210).

(5) Per una più approfondita disamina delle tappe principali dell'evoluzione normativa in tema di recepimento della VIA comunitaria, cfr., tra gli altri: G. FRANCESCON, *L'evoluzione normativa in tema di valutazione di impatto ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995; M. PERNICE, *La disciplina di valutazione di impatto ambientale: esigenze di semplificazione e prospettive future*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, 1/1998; P. DELL'ANNO, *La VIA in Italia*, in *Gazzetta Ambiente*, n. 3/1999. R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, Cedam, 2000.

(6) Legge 15 dicembre 2004, n. 308 – "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" – in *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2004 – s.o. n. 18.

(7) Con la direttiva 96/61/Ce del 24 settembre 1996 (in *G.U.C.E.* L 257 del 10 ottobre 1996) sono state introdotte nell'ordinamento comunitario regole comuni per l'autorizzazione all'esercizio di talune tipologie di impianti industriali (specificati nell'Allegato I alla direttiva) al fine di realizzare la "riduzione e prevenzione integrata dell'inquinamento" prodotto da determinate attività industriali (da qui l'acronimo inglese "IPPC" che denomina la direttiva: "Integrated Prevention Pollution and Control").

(8) A ben vedere, solo taluni provvedimenti risultano integralmente abrogati dal nuovo t.u. ambientale tra i quali rilevano, per l'importanza che rivestono nell'attuale quadro normativo, il d.P.R. 12 aprile 1996 e i successivi d.P.C.M. di modifica. Sono invece molteplici le abrogazioni di puntuali disposizioni legislative, tra le quali è d'obbligo segnalare il citato articolo 6 della legge 349/1986 recante la disciplina "transitoria" della VIA statale.

(9) In particolare, l'articolo 3 della dir. 85/337/Cee così recita: "la valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori: