

Decreto Legislativo n. 4/2008

VIA - VAS - AIA: PROFONDE MODIFICHE RISPETTO AL TESTO DEL D. LGS. n. 152/2006

Rischio di spoils system normativo per la Parte II?

Proseguiamo con la pubblicazione delle Parti del D. Lgs. n. 152/2006, così come modificato dal Decreto Legislativo n. 4 del 16 Gennaio 2008. Sul precedente numero abbiamo inserito la Parte IV, relativamente al settore dei Rifiuti che costituisce l'argomento più ampio del cosiddetto Testo Unico Ambientale e quello di maggiore attualità (confronta: "Regioni&Ambiente" n. 3 Marzo 2008 pag. 32 e seguenti e relativo Inserto normativo).

Non meno importante è la Parte II che riguarda che riguarda **VIA** (Valutazione di Impatto Ambientale), **VAS** (Valutazione Ambientale Strategica) e, in parte, **AIA** (Autorizzazione Integrata Ambientale). È stata una delle parti più contrastate a livello di iter legislativo, anche per le condizioni poste dalle Commissioni parlamentari al Testo proposto dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che sono state tutte accolte dal Governo.

Evidentemente, "l'ecomostro giuridico" che sarebbe stato abbattuto in pochi mesi, come annunciato in modo un po' avventato, si rivelava più saldo di "Punta Perotti", tanto che lo stesso Ministro aveva dovuto ammettere che "... le buone pratiche, anche quelle contenute nell'attuale codice, saranno mantenute".

Come abbiamo osservato nel precedente numero, non siamo in grado di sapere se si completerà il quadro normativo con il testo dei decreti riguardanti "Aria", "Danno ambientale" e, in parte, "Acque", dal momento che i termini concessi dalla Legge Delega n. 308/2004 (2 anni dall'entrata in vigore del D. Lgs. n. 152/2006) per la revisione e/o le modifiche del testo scadranno il 13 Aprile 2008, giorno in cui saranno celebrate le Elezioni politiche.

Per sanare la Parte III (Acque), rispetto alle norme in contrasto con la Direttiva 2000/60/CE, alle sentenze della Corte di Giustizia europea, nonché alle procedure di infrazione avviate dalla Commissione UE, è stato emanato il D. L. n. 59/2008, dove all'Articolo 3 sono state inserite le relative modifiche apportate al D. Lgs. n. 152/2006.

Comunque, il Decreto Legislativo del 16 Gennaio 2008 ha inglobato la parte VIA-VAS-AIA del III Decreto correttivo che era decaduto per non aver ottemperato ad un termine perentorio previsto dalla stessa Legge Delega.

Alla luce di quanto avvenuto, tuttavia, sorgono dubbi che si sia trattato di trascuratezza, quanto piuttosto di divergenze all'interno della maggioranza di Governo.

Anche il Consiglio di Stato - Sezione consultiva si era interessato della vicenda con il pronunciamento del 5 novembre 2007. Pur ritenendo che l'incidente procedurale non esaurisse la delega legislativa di "correzione" entro il termine complessivo dei 2 anni, esprimeva perplessità sulle modalità di esercizio del potere correttivo, sia per quel che attiene ai criteri direttivi previsti dalla Delega che per le abrogazioni di alcune disposizioni della Delega stessa, inserite nel testo correttivo. Veniva chiarito, comunque, che non veniva rav-

visato alcun profilo di illegittimità.

Non sono mancate, peraltro, polemiche che hanno accompagnato il lungo e tormentato percorso del T. U. A., tra tutte la presa di distanza, dal testo che si andava definendo, di *Maurizio Santoloci*, Magistrato di Cassazione e Direttore della Testata giornalistica on line "Diritto all'Ambiente", chiamato a guidare, a titolo gratuito, l'"Osservatorio nazionale sui crimini ambientali" e a far parte della Commissione tecnica per la revisione del cosiddetto T.U.A.

In un editoriale dal titolo "Correttivo del T.U. Ambientale: dove stiamo veramente andando?", pubblicato dalla testata da lui diretta il 2 Novembre 2007, sottolineava che l'impianto originario proposto un anno prima dalla Commissione ed accolto favorevolmente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 16 Ottobre 2006 lungo l'iter previsto del doppio passaggio alle competenti commissioni di Camera e Senato, oltre al confronto di rito con le parti sociali ed istituzionali, non "ha subito qualche modifica o adeguamento (sempre fisiologico in questo successivo iter istituzionale) ma è stato totalmente e radicalmente stravolto. In peggio...".

Dobbiamo osservare, poi, che, stante le dichiarazioni di esponenti politici contrari al nuovo testo, potrebbero intervenire ulteriori modifiche.

Senza esprimerci in giudizi di merito, constatiamo che lo spoils system (termine che indica la pratica delle forze politiche al Governo di distribuire le cariche e gli incarichi a propri affiliati o simpatizzanti) in Italia sembra estendersi anche a leggi e norme, con modalità del tutto bipartisan.

Così, la Parte II sarà probabilmente quella più rivisitata, sia perché è stata completamente riscritta rispetto al contenuto del D. Lgs. n. 152/2006, sia perché è di per sé parte "sensibile":

- non c'è praticamente progetto di attività imprenditoriale che non sia assoggettato alle procedure di VIA;
- vengono recepite le normative europee che prevedono la pubblicità, l'informazione e le eventuali osservazioni dei cittadini sui procedimenti.

Su quest'ultimo aspetto c'è da dire che da quando è in vigore il Decreto (13 febbraio 2008), si registra un'intensa attività di Enti e Pubbliche Amministrazioni per diffondere e fornire dati e informazioni ambientali, sia di tipo telematico che cartaceo. In realtà, gli obblighi, almeno ordinatori, sussistevano già:

- la Legge n. 24/1990 su procedimenti amministrativi, come modificata dalla Legge n. 15/2005;
- la Convenzione di Aarhus (1998), ratificata dall'Italia con Legge n. 108/2001, che costituisce un modello di governance ambientale, basato sull'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l'accesso alla Giustizia;
- la Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del Pubblico all'informazione ambientale, attuata in Italia con il D. Lgs. n. 195 del 19/08/2005, che obbliga le Amministrazione a

Regioni&Ambiente®

rendere disponibili i dati a chiunque, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse;

- la *Direttiva 2003/35/CE* sulla partecipazione del Pubblico nell'elaborazione di taluni Programmi in materia ambientale che non era stata ancora attuata dall'Italia, nonostante avrebbe dovuto essere recepita entro giugno 2005, e che prevede la possibilità di esprimere pareri e osservazioni quando le opzioni sono aperte, la considerazione delle risultanze della partecipazione nell'adozione delle decisioni, l'informazione in merito alle decisioni adottate.

Non ci sembra che solo con il D. Lgs. n. 152/2006 e le modifiche successive del D. Lgs. n. 4/2008, si siano concretizzate le modalità per fornire le dovute informazioni.

Se poi le varie Amministrazioni hanno potuto accampare difficoltà dovute alla mancanza di specifici Decreti attuativi, nessuna giustificazione possono addurre quegli Enti ed Amministrazioni che non abbiano precedentemente adempiuto a tali incombenze, pur avendo aderito alle *Agende 21 Locali Italiane* e come tali hanno volontariamente sottoscritto i *10 Impegni di Aalborg* (2004), il primo dei quali (*Governance*) prevede proprio di rafforzare la partecipazione nei processi decisionali.

Vediamo quali sono le principali disposizioni e modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 4/2008.

Sono stati aggiunti 2 Articoli al D. Lgs. n. 152/2006 che hanno incidenze anche nella Parte II:

- si esprimono valutazioni di principio circa i rapporti che debbono intercorrere tra Stato, Regioni ed Enti Locali in materia ambientale, improntati sulla *sussidiarietà* e sulla *collaborazione*, stabilendo che le Regioni possono comunque adottare forme di tutela ambientale giuridicamente più restrittive, se la situazione del territorio lo richiede (Art. 3 *quinquies*);
- si stabilisce, come sopra analizzato più diffusamente, che le informazioni sullo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale, debbono essere accessibili a chiunque, anche se non ne abbia specifico interesse (Art. 3 *sexies*).

Parte II

Principi generali per le procedure di VIA, di VAS e per la valutazione di incidenza dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) - Titolo I

Sono stati abrogati gli articoli dal 4 al 52 dell'originario D. Lgs. n. 152/2006 e i relativi 5 Allegati, sostituiti da 33 articoli (dal 4 al 36) e da 7 Allegati, individuando modalità di semplificazione e coordinamento per dare uniformità in tutto il territorio nazionale, per quanto attiene ai principi generali e alle procedure autorizzative.

In particolare, qualora i procedimenti presuppongano sia una VIA che una AIA, la VIA funge da AIA per i progetti di competenza statale; le Regioni/Province autonome, per i progetti

di loro competenza sono invitate a coordinare la procedura per il rilascio dell'AIA nell'ambito del procedimento di VIA con la facoltà di prevedere che la VIA funga anche da AIA, in tal caso è sufficiente una sola consultazione del pubblico (Art. 4 comma 2).

Viene definito un coordinamento tra VIA e AIA, ma rimarchiamo che l'Autorizzazione Integrata Ambientale rimane regolamentata da specifica normativa che non trova inserimento in questo decreto.

L'AIA è stata introdotta con la Direttiva 91/61/CE, riguardante la Prevenzione e Riduzione integrate dell'Inquinamento (IPCC) ed è il provvedimento con cui viene autorizzato uno o più impianti o parti di essi, purché siano localizzati sullo stesso sito e abbiano il medesimo gestore.

Le modalità definite dal D. Lgs. n. 59/2005 che impongono le misure in grado di evitare oppure ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo con l'obiettivo di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

Le attività che ricadono nella sfera del Decreto succitato sono indicate nell'Allegato I dello stesso.

L'AIA sostituisce ogni altro parere, nulla osta o autorizzazione in materia ambientale.

Le funzioni di controllo sono attribuite all'APAT, per gli impianti di competenza statale, alle ARPA/APPA, per gli altri impianti, con oneri a carico del gestore.

VAS e VIA sono finalizzate ad assicurare la sostenibilità delle attività umane (Art. 4, comma 3 e 4) in riferimento alla *protezione dell'ambiente* (VAS) e a quella della *salute* (VIA). Oltre alla ridefinizione di VAS e VIA (Art. 5), vengono introdotte altre definizioni, modificando, peraltro, anche quelle originarie, come:

- *patrimonio culturale*;
- *rapporto ambientale*;
- *progetto preliminare*;
- *progetto definitivo*;
- *studio di impatto ambientale*;
- *modifica*;
- *modifica sostanziale*;
- *verifica di assoggettabilità*;
- *provvedimento di verifica*;
- *provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale*;
- *autorizzazione integrata ambientale, rimandando al D. Lgs. n. 59/2005*;
- *autorità competente*;
- *autorità procedente*;
- *proponente*;
- *soggetti competenti in materia ambientale*;
- *consultazione*;
- *pubblico*;
- *pubblico interessato*.



Vengono definiti i piani e i programmi a cui vengono applicati i procedimenti di VAS e VIA (Allegati II, III e IV), e quelli che ne sono esclusi (Art. 6). In particolare, la VAS ha esteso il suo campo di applicazione, includendo i piani di telefonia mobile e tutte le opere strategiche anche al fine di evitare procedimenti di infrazione comunitari.

L'Art. 7 chiarisce poi i criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni/Province autonome in materia di VAS e VIA. Sono sottoposti a VAS e VIA Statali (Ministero dell'Ambiente di concerto con quello dei Beni culturali) i progetti elencati nell'Allegato II; sono di competenza Regionale/Provinciale i progetti elencati negli Allegati III e IV.

La *Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale* di VIA e VAS di cui all'Art. 9 del D.P.R. n. 90/2007, composta da 62 membri, assicurerà il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione delle norme procedurali (Art. 9). Lo stesso Decreto ha creato la Commissione istruttoria per l'IPPC (Art. 10) che si compone di 25 membri per il rilascio dell'AIA statale. In tutto le due Commissioni assommano a 87 membri contro i 101 previsti dall'originario D. Lgs. n. 152/2006.

Il 31 marzo 2008 è stato nominato nuovo Presidente della Commissione tecnica, *Claudio De Rose*, Presidente onorario della Corte dei Conti e già Procuratore generale, che ha sostituito il dimissionario Prof. *Stefano Rodotà*.

Qualora i progetti di competenza statale ricadano anche nel campo di applicazione del D. Lgs. n. 59/2005, attuativo della Direttiva 96/61/CE relativa all'IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) per il rilascio dell'AIA, debba essere assicurato il coordinamento con la Commissione istruttoria per l'AIA (Art. 8).

In relazione alla partecipazione del pubblico al procedimento, l'autorità competente convoca Conferenze di servizi, nonché stipula accordi con il proponente o l'autorità procedente e le altre amministrazioni interessate, ferma restando la facoltà del proponente di formulare con adeguata motivazione la richiesta di non rendere pubblica parte della documentazione per ragioni di tutela del segreto industriale o commerciale (Art. 9).

Per le opere soggette a VAS e VIA, Regioni/Province autonome possono prevedere che la VIA sostituisca l'AIA, qualora le autorità competenti a rilasciare i due provvedimenti coincidano. Al fine di prevedere strumenti di semplificazione documentale "sono tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS" (Art. 10 comma 5).

Valutazione Ambientale Strategica - Titolo II

Introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE, la VAS è un processo precauzionale che consiste nell'integrazione dell'interesse ambientale rispetto ad altri interessi (socio-economici), all'interno delle politiche di pianificazione e programmazione, fornendo supporto alle relative decisioni e scelte.

La VAS valuta e comprende gli effetti ambientali determinati

dalla realizzazione di piani e programmi, attraverso un'azione di monitoraggio degli stessi, favorendo al contempo iter trasparenti e partecipativi, tramite il coinvolgimento di PP.AA. e cittadini.

Il procedimento si articola attraverso le seguenti fasi:

- *svolgimento di una verifica di assoggettabilità*, sulla base dei criteri presenti nell'Allegato I (Art. 12);
- *elaborazione del rapporto ambientale*, in riferimento all'Allegato VI (Art. 13);
- *svolgimento di consultazioni*, i cui tempi per presentare osservazioni vengono allungati da 45 a 60 giorni decorrenti dalla pubblicazione dell'avviso recante i principali elementi relativi al piano o programma (Art. 14);
- *valutazione del rapporto ambientale e gli esiti delle consultazioni* (Art. 15);
- *decisione con eventuale approvazione del piano/programma*, da assumersi entro 90 giorni, mentre in precedenza erano 60 (Art. 16);
- *informazione pubblica sulla decisione finale*, attraverso la pubblicazione sulla G.U. o nel B.U.R. (Art. 17);
- *monitoraggio*, al fine di assicurare il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del conseguimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati (Art. 18).

In questo svolgimento procedurale assume particolare rilievo il *Rapporto ambientale* che diventa il documento cardine della VAS e viene elaborato a cura dell'autorità procedente o del proponente d'intesa con l'autorità competente per la VAS.

In esso si riportano, secondo l'Allegato VI, l'individuazione, la descrizione e la verifica degli effetti significativi che l'attuazione del piano/programma potrebbe avere sull'ambiente e le alternative in riferimento agli obiettivi prefissati e all'ambito territoriale di riferimento.

In linea generale si può dire che la VAS precede, ma non necessariamente determina una procedura di VIA, dal momento che le informazioni sull'impatto ambientale di un piano debbono poter fluire in tutti i passaggi della pianificazione e progettazione ed essere utilizzabili nella VIA.

L'iter procedurale dovrà concludersi in 360 giorni dall'inizio della verifica di assoggettabilità.

Valutazione d'Impatto Ambientale - Titolo III

Introdotta per la prima volta con la Direttiva 85/337/CE, è una procedura tecnico-amministrativa di supporto per le autorità che hanno il potere decisionale in merito (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare o Regioni/Province autonome). Lo scopo consiste nell'ave-re una valutazione preventiva degli effetti di un progetto sull'ambiente, per evitare e/o limitare che si debbano poi

continua a pag. 35

prosegue da pag. 34

correggere effetti negativi e indesiderati. In sostanza la VIA è l'espressione di un giudizio di compatibilità ambientale. La differenza della VIA rispetto alla VAS consiste nel fatto che la Valutazione Ambientale Strategica assolve al compito di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e pianificatorie con gli obiettivi di sostenibilità, mentre la Valutazione d'Impatto Ambientale è applicabile a singoli progetti di opere.

Attualmente la materia della VIA è inserita nel Titolo III del D. Lgs. n. 4/2008, dove la precisazione esplicita che il provvedimento di VIA "sostituisce o coordina tutte le altre autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assenti, comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o intervento" (Art. 26 comma 4), compresa l'AIA, ove dovuta, è senz'altro la riforma più importante.

Altre novità sono che:

- la VIA dovrà essere eseguita sul progetto definitivo e non come avveniva finora su quello preliminare;
- viene eliminato il meccanismo automatico in base al quale, in assenza di risposte, si considerava rifiutata;
- si stabiliscono tempi certi di conclusione della procedura che vanno da un minimo di 150 giorni a un massimo di 330 per le opere più complesse, superato il quale limite, la decisione verrà presa dal Consiglio dei Ministri.

Anche per la VIA vengono definite le modalità di svolgimento (Art. 19):

- *verifica di assoggettabilità* di un progetto a VIA (il cosiddetto *screening*), da parte dell'autorità competente del progetto preliminare, secondo l'Allegato V (Art. 20), volta ad effettuare una valutazione preliminare della significatività dell'impatto ambientale di un progetto, determinando se lo stesso lo richieda lo svolgimento successivo della procedura di valutazione preliminare dell'impatto ambientale, e verificando, quindi, la necessità di uno *Studio di Impatto Ambientale* (SIA) per il progetto proposto;
- *definizione dei contenuti del SIA* (il cosiddetto *scooping*), strumento tecnico che dimostri come la soluzione prescelta ha preso in esame gli impatti e le misure di mitigazione e che gli impatti prodotti sono sostenibili (Art. 21);
- *redazione del SIA*, predisposto secondo le indicazioni dell'Allegato VII (Art. 22);
- *presentazione e pubblicazione del progetto*, a carico del proponente (Art. 23);
- *consultazioni* e tempi per presentare l'istanza di partecipazione al procedimento da parte di chiunque vi abbia interesse (Art. 24);
- *valutazione dello studio di impatto ambientale e degli esiti delle consultazioni* (Art. 25);
- *decisione* ovvero espressione del giudizio di compatibilità

ambientale, allungando i termini per la conclusione del procedimento da 90 a 150 giorni salvo casi di particolare complessità per i quali i termini possono essere prorogati fino a un massimo di 330, stabilendo che i progetti debbono essere realizzati entro i 5 anni dal provvedimento decisionale, pena la reiterazione della procedura (Art. 26);

- *informazione sulla decisione* (Art. 27);
- *monitoraggio* o indicazioni per la progettazione e lo svolgimento delle attività di monitoraggio degli impatti delle opere approvate (Art. 28);
- *controlli e sanzioni* attraverso una riforma dei sistemi di controllo con la possibilità delle autorità competenti di avvalersi del *Sistema Agenziale* (APAT, ARPA/APPA) e la possibilità di recuperare le spese sostenute per l'adeguamento delle opere, qualora il proponente sia inadempiente (Art. 29).

Valutazioni Ambientali Interregionali e Transfrontaliere - Titolo IV

Nel caso di piani e programmi soggetti a VAS o di progetti o opere sottoposti a VIA, che abbiano carattere interregionale debbono essere ricercate le intese tra le autorità competenti (Art. 30).

Qualora si ravvisi un conflitto circa la valutazione degli impatti ambientali su un piano, programma o progetto localizzato sul territorio di una regione, il Presidente del Consiglio potrà decidere di applicare le procedure di competenza statale (Art. 31).

L'Articolo 32 disciplina la partecipazione e il ruolo di altri Stati alle procedure relative a piani, programmi o progetti che abbiano carattere transfrontaliero.

Norme transitorie e finali - Titolo V

Al Ministro dell'Ambiente viene assegnata la potestà regolamentare di individuazione delle tariffe per le attività istruttorie, di monitoraggio e di controllo da parte dell'autorità competente (Art. 33).

Viene fissato in 2 anni dalla data di entrata in vigore del Decreto stesso, l'emanazione di disposizioni in materia di aggiornamento delle Norme Tecniche per la VIA e delle strategie di sviluppo sostenibile (Art. 34).

Le Regioni dovranno adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni del Decreto entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore (*13 febbraio 2009*). Qualora le Regioni ne siano sprovviste trovano diretta applicazione le norme del Decreto. Viene chiarito poi, che gli interventi per i quali la VAS e VIA sono in corso si applicano le regole vigenti al momento dell'avvio del procedimento (Art. 35).

Il successivo ed ultimo Articolo 36 abroga le disposizioni previgenti in materia di VIA e modifica alcune disposizioni del D. Lgs. n. 59/2005, relative all'AIA per quanto attiene al procedimento e alle Conferenze dei Servizi.

