

La valutazione d'impatto ambientale nel nuovo **Testo Unico ambientale**

A cura dell'Avv. Giampiero Guerrieri e la Dott.ssa Maria Chiara Caponi

Lo schema di decreto predisposto in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, si compone di 318 articoli e 45 allegati e tratta, prima fra tutte, la tematica della valutazione ambientale d'impatto e strategica nonché l'importante tematica del controllo integrato dell'inquinamento.

Con il titolo di "Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata (IPPC)", il nuovo decreto ordina la disciplina delle autorizzazioni ambientali, fatta eccezione per quanto previsto per le gradi opere che rimangono comunque disciplinate dal decreto legislativo 20.08.2002 n. 190.

In particolare, al titolo I della parte II del decreto si stabiliscono gli obiettivi generali tra i quali:

- *“Garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente;*
- *Contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali nelle fasi di elaborazione, di adozione e di approvazione di determinati piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;*
- *Promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali; [...]*
- *Semplificare le procedure di valutazione d'impatto ambientale che dovranno tenere conto del rapporto costi-benefici del progetto dal punto di vista ambientale, economico e sociale;*
- *Anticipare le procedure di valutazione di impatto ambientale alla prima configurazione sottoponibile a un esame esauriente del progetto di intervento da valutare;*
- *Introdurre un sistema di controllo idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione;*
- *Favorire la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale;*

- *Garantire il completamento delle procedure in tempi certi;*
- *Introdurre meccanismi di coordinamento tra la procedura di valutazione di impatto ambientale e quella di valutazione ambientale strategica;*
- *Adottare misure di coordinamento tra le procedure di valutazione di impatto ambientale e quelle di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento, ovvero autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti sottoposti ad entrambe le procedure al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni."*

La Parte II dello schema di decreto quindi, recepisce tre direttive comunitarie (la direttiva del Parlamento e del Consiglio del 27.06.2001 n. 42/CE, la direttiva del Consiglio del 27.06.1985 n. 337 e sue modificazioni in materia di valutazione d'impatto ambientale, la direttiva 96/61/CE del 24.09.2003 in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) e, trattandole in maniera coordinata, le configura evidentemente come elementi di un unico contesto, quello in cui trova piena attuazione il sacrosanto principio dello Sviluppo Sostenibile sancito per la prima volta nel rapporto Brundtland del 1987, ovvero *"lo Sviluppo Sostenibile è quello sviluppo che soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare a propria volta i loro bisogni"*.

In tema di valutazione d'impatto ambientale, il coordinamento con gli strumenti di valutazione ambientale strategica e prevenzione integrata dell'inquinamento, rappresenta senz'altro una delle più importanti novità introdotte dal decreto.

È infatti noto che se da una parte la valutazione d'impatto, così come attuata oggi, rappresenta uno strumento efficace di scelta consapevole tra alternative diverse che permette di dimostrare alla collettività il vantaggio derivante dalla realizzazione dell'opera e come esso compensa gli eventuali effetti negativi non evitabili sugli ecosistemi e di favorire la minimizzazione degli impatti sull'ambiente ottimizzando l'uso delle risorse, dall'altra rimane completamente scorrelata da tutto l'insieme delle norme, ormai entrate nella concezione comune, atte a mettere a sistema da una parte lo sviluppo, inteso come termine imprescindibile di evoluzione sociale, e dall'altra la salvaguardia ambientale intesa come elemento principale per la tutela della salute umana e per l'aumento della qualità della vita.

Lo schema di decreto disciplina il coordinamento tra la VIA e la VAS all'articolo 33; in esso si specifica che gli elementi positivi, acquisiti durante l'eventuale predisposizione della valutazione strategica dell'area ospitante l'opera, costituiscono dato acquisito per la realizzazione della VIA.

L'articolo successivo invece decreta il processo di coordinamento tra VIA e IPPC per tutte quelle opere che, soggette a valutazione d'impatto, ricadono anche negli ambiti del decreto legislativo 18.02.2005 n. 59. Osservazione sostanziale è quella per cui *“è facoltà del proponente ottenere che la procedura di valutazione di impatto ambientale sia integrata nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”*, ma non è automatico, anzi – recita il comma successivo – *“ove il proponente manifesti la volontà di avvalersi della citata facoltà”* si attiverà tutto un meccanismo per il mutuo riconoscimento della documentazione presentata per la VIA in sede di autorizzazione integrata ambientale. In particolare sarà indispensabile che il progetto e lo studio d'impatto ambientale comprendano anche le informazioni previste dall'art. 5 commi 1 e 2 del citato decreto 59; gli atti, i documenti, le pubblicazioni e le consultazioni previste per la VIA, sostituiranno tutte le forme di informazione e partecipazione previste dal decreto per l'autorizzazione integrata; l'istruttoria sullo studio d'impatto ambientale, sarà condotta dagli organi preposti all'istruttoria relativa alla domanda per l'ottenimento dell'autorizzazione integrata e il parere rispetto al suddetto studio dovrà essere integrato agli aspetti connessi alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento; l'autorità competente rispetto all'autorizzazione integrata si pronuncerà tenendo conto del giudizio di compatibilità ambientale emesso sul progetto dell'opera.

Al titolo I dello schema di decreto, spiccano le indicazioni relative alla commissione tecnico-consulativa per le valutazioni ambientali relative a tutte e tre le norme disciplinate - VAS, VIA e IPPC. Tale commissione sarà nominata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio; essa, composta da 78 membri più il presidente e 3 vicepresidenti - scelti tra esperti qualificati su sistemi di gestione, discipline scientifiche e giuridiche nonché tra i dirigenti della pubblica amministrazione - assicurerà supporto tecnico-scientifico al Ministero dell'ambiente provvedendo all'istruttoria e giudicando i rapporti ambientali, gli studi di impatto ambientale relativi a piani, programmi e progetti di competenza statale e si esprimerà sull'autorizzazione integrata ambientale anch'essa di competenza statale.

La commissione presenterà tre settori operativi, ciascuno relativo ad una delle norme disciplinate dal nuovo decreto, e opererà attraverso sottocommissioni formate ad hoc in funzione del caso; delle sottocommissioni potrà far parte, a richiesta o per esigenza espressa dalla stessa sottocommissione, un esperto designato da una o più regioni interessate all'intervento.

Secondo quanto previsto dallo schema di decreto alla parte seconda Titolo III – quello specifico per la Valutazione d'impatto ambientale - la competenza sulla Valutazione d'impatto ambientale spetta al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali per quanto concerne progetti di portata nazionale, internazionale e interregionale, mentre spetta all'autorità appositamente individuata dalle regioni e dalle province autonome, in tutti gli altri casi.

Particolarmente significativo è da considerarsi l'atteggiamento del legislatore rispetto al coinvolgimento del pubblico sulla cui informazione e partecipazione le disposizioni comunitarie relative all'attuazione della Convenzione di Aarhus (Direttiva 2003/4/CE e Direttiva 2003/35/CE), appaiono chiare. Se infatti l'articolo 5 del DPCM 377 del 10.08.1988 prevedeva che il committente provvedesse alla pubblicazione su quotidiani di un annuncio contenente indicazioni sull'opera, specificando la sua localizzazione e facendo una sommaria descrizione del progetto, e al deposito di una o più copie del progetto e degli elaborati presso l'ufficio competente che le amministrazioni avevano l'obbligo di istituire entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto, nello schema del nuovo decreto, all'articolo 28, relativamente alle misure di pubblicità, si specificano analoghe modalità indicando però esplicitamente, al comma 2 lettera b, che la diffusione dell'informazione dovrà avvenire “[...] secondo le modalità stabilite dall'autorità competente con apposito **regolamento** che assicuri criteri **uniformi** di pubblicità per tutti i progetti sottoposti a valutazione d'impatto ambientale, garantendo che il pubblico interessato venga in tutti i casi adeguatamente informato. Il medesimo regolamento stabilisce i casi e le modalità per la contemporanea pubblicazione totale o parziale in internet del progetto. Il regolamento deve essere emanato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della parte seconda del presente decreto. Fino all'entrata in vigore del regolamento le

4

pubblicazioni vanno eseguite a cura e spese dell'interessato in un quotidiano a diffusione nazionale ed in un quotidiano a diffusione regionale per ciascuna regione direttamente interessata”.

È evidente come i principi di trasparenza verso il pubblico, ormai entrati nel quotidiano in ogni settore, nel corso della stesura dello schema di decreto, abbiano rappresentato un motivo ispiratore per il legislatore, soprattutto alla luce del fatto che la problematica della diffusione delle informazioni relative all'impatto dell'opera sull'ambiente, e quindi sulla salute umana e sulla salubrità dell'area, almeno nella percezione dell'opinione pubblica, resta una delle ombre principali dell'odierna procedura di valutazione di impatto ambientale; sarà attraverso un regolamento stabilito in sede ministeriale che si individueranno modalità idonee, ma soprattutto uniformi, per comunicare alla popolazione interessata le caratteristiche dell'opera, i suoi impatti, le misure mitigatrici messe in atto nonché gli eventuali benefici derivanti dalla sua realizzazione.

Altrettanto importante nello schema di nuovo decreto, appare quanto riportato nell'articolo 29 relativo alla partecipazione al procedimento. In esso si leggono le modalità con le quali il pubblico può fornire elementi conoscitivi e valutativi sull'opera oggetto di valutazione d'impatto e si specifica come il giudizio di compatibilità ambientale sarà formulato tenuto conto di essi. Si specifica inoltre che l'autorità competente avrà facoltà di *“disporre lo svolgimento di un'inchiesta pubblica per l'esame dello studio presentato dal committente o proponente, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni del pubblico”*. Tale inchiesta sospende i termini per esprimere il giudizio di compatibilità ambientale e deve concludersi entro 60 giorni dalla data di inizio qualunque sia lo stato dell'arte. Qualora l'autorità competente non ritenesse di dover istruire l'inchiesta, il committente potrebbe essere chiamato a risolvere il contraddittorio con i soggetti pubblici che hanno presentato pareri e osservazioni; il risultato di tale contraddittorio dovrà essere tenuto in considerazione nella formulazione del giudizio di compatibilità ambientale. Infine lo schema di decreto prevede la possibilità che il committente intenda uniformarsi alle osservazioni sul progetto derivanti dalle parti interessate; in questo caso il procedimento per la formulazione del giudizio di compatibilità potrà essere interrotto previa comunicazione all'autorità competente sui tempi previsti per uniformarsi.

Il titolo III dello schema di decreto continua ponendo particolare enfasi sull'aspetto legato ai controlli che viene disciplinato all'articolo 41, per quanto concerne le procedure di valutazioni d'impatto ambientale in sede statale, e all'articolo 43 comma 5 per quanto concerne le procedure di VIA in sede regionale. Si legge nello schema di decreto che *“Qualora durante l'esecuzione delle opere la Commissione ravvisi situazioni contrastanti con il giudizio espresso sulla compatibilità ambientale del progetto, oppure comportamenti contrastanti con le prescrizioni ad esso relative o comunque tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale, ne dà tempestiva comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il quale, esperite le opportune verifiche, ordina la sospensione dei lavori e impartisce le prescrizioni necessarie al ripristino delle condizioni di compatibilità ambientale dei lavori medesimi.”*

Ad una lettura critica del nuovo decreto, particolare importanza deve attribuirsi al problema non ancora risolto è la collocazione temporale della procedura che attualmente si pone in una fase in cui il progetto risulta già ampiamente avanzato per poter essere sostanzialmente modificato senza costi socio-economici rilevanti. Rassicurante in tal senso è quanto confermato nell'articolo 27 che ribadisce la possibilità per il committente o proponente *“prima dell'avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale, di richiedere all'autorità competente che venga esperita una fase preliminare avente lo scopo di definire, in contraddittorio con l'autorità medesima, le informazioni, comprese nell'Allegato V alla parte seconda del presente decreto, che devono essere contenute nello studio di impatto ambientale. A tale fine, il committente o proponente presenta una relazione che, sulla base dell'identificazione degli impatti ambientali attesi, definisce il piano di lavoro per la redazione dello studio di impatto ambientale, le metodologie che intende adottare per l'elaborazione delle informazioni in esso contenute e il relativo livello di approfondimento. L'autorità competente, anche nel caso in cui detto parere sia stato reso, può chiedere al committente o proponente, successivamente all'avvio della procedura di valutazione di impatto ambientale, chiarimenti e integrazioni in merito alla documentazione presentata”*.

Questa impostazione, mutuata dalla legislazione in vigore potrebbe costituire, qualora il committente ne colga l'effettivo valore, l'elemento chiave per favorire l'anticipazione delle procedure valutative alla prima configurazione del progetto sottoponibile ad esame critico; non è

però trascurabile la considerazione che finora questo procedimento non è stato affatto valorizzato nel nostro Paese a differenza di quanto avviene in altri Paesi membri dell'Unione europea che addirittura l'hanno reso obbligatorio.

I tempi entro i quali deve risolversi il procedimento di VIA, sono disciplinati all'articolo 31 dello schema di decreto. Si parla di 90 giorni dalla pubblicazione dell'annuncio fatte salve le eventuali interruzioni intervenute. L'inutile decorso di questo termine *“implica l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri, che provvede entro 60 giorni, previa diffida all'organo competente ad adempiere entro il termine di 20 giorni, anche su istanza delle parti interessate. In difetto, per progetti sottoposti a valutazione d'impatto ambientale in sede statale, si intende emesso giudizio negativo sulla compatibilità del progetto”*.

Per quanto concerne i progetti sottoposti a valutazione d'impatto “non statale” vale quanto detto fino all'entrata in vigore di apposita normativa regionale o delle province autonome.

Interviene, dunque, in questo nuovo modo di strutturare la valutazione di impatto il principio del silenzio-rifiuto favorevolmente accolto dal legislatore dopo le osservazioni critiche legate all'impiego del principio del silenzio-assenso, peraltro non applicabile nei procedimenti inerenti le materie ambientali, come disciplinato dalla Legge 241/90 e sue successive modificazioni.

Concludendo il nuovo schema di decreto appare un ottimo strumento per rafforzare la valutazione di impatto ambientale sul piano tecnico e per introdurre sinergie tra diversi strumenti normativi che presto potranno tradursi in significative semplificazioni e miglioramenti nel processo valutativo-autorizzatorio.

Giampiero Guerrieri e Maria Chiara Caponi

2 maggio 2006