

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

Norme in materia ambientale

Brevi note in ordine alla costituzionalità della Parte Seconda del Decreto (*Procedure per la Valutazione ambientale strategica (VAS), per la Valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'Autorizzazione ambientale integrata (IPPC)*)

A cura della Dott.ssa Raffaella Porrato

Settore Sistema informativo ambientale e valutazione impatto ambientale
Regione Piemonte

Una prima considerazione di ordine generale è che sia le disposizioni in materia di valutazione d'impatto ambientale (di seguito VIA) che quelle in materia di valutazione ambientale strategica (di seguito VAS) contenute nella Parte in oggetto prevedono (art. 22 comma 1 e 43 comma 1) una generica potestà di disciplina della materia in capo alle Regioni salvo poi vincolarle al rispetto di una disciplina di dettaglio contenuta in una numerosissima serie di articoli indicati nell'art. 22 medesimo. Questa impostazione che permea l'intera parte seconda del decreto pone non poche problematiche in ordine alla costituzionalità e al generico rispetto del consolidato principio della leale collaborazione.

Vincolare la legislazione regionale anche in ordine al livello di progettazione richiesto ai fini della procedura di valutazione d'impatto ambientale (art. 5 lett. e) così come avocare in competenza statale l'emanazione delle norme tecniche anche per le categorie in competenza regionale (art. 51 c.3) costituiscono norme di dettaglio difficilmente giustificabili alla luce del riparto di competenze consolidato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia ambientale.

Inoltre, essendo la vigente procedura di VIA regionale, in conformità alle disposizioni dell'atto di indirizzo e coordinamento 12 aprile 1996, orientata all'assorbimento delle autorizzazioni ambientali e urbanistiche e perciò necessariamente vincolata al progetto definitivo, risulta di fatto incompatibile con le disposizioni contenute nella novella.

Ciò equivale ad uno scardinamento complessivo dell'assetto delle competenze nonché del meccanismo procedurale in materia di VIA attuato in conformità a criteri di semplificazione e di integrazione procedurale, tanto auspiccate dalle direttive comunitarie, e dalla stessa legge delega che includeva fra i criteri e principi direttivi proprio *l'accorpamento in un unico provvedimento di autorizzazione delle diverse autorizzazioni ambientali* (art. 1 comma 9 lett. f).

Quanto sopra evidenziato in relazione all'incompatibilità delle norme regionali vigenti con quelle contenute nel decreto potrebbe essere esteso ad altre disposizioni, quali ad esempio quelle che prevedono un meccanismo di fissazione delle soglie (art. 42 comma 2) totalmente difforme da quello adottato dall'atto di indirizzo e coordinamento citato, specie con riferimento alle aree protette, nonché in relazione alla definizione degli interventi di modifica di cui all'art. 5 comma 1 lett. g).

Gli aspetti citati attinenti lo scardinamento dell'assetto di competenze e procedurale attualmente vigente risultano ancor più gravi se si considera che la legge delega 308/2004 aveva espressamente incluso fra i criteri e i principi direttivi cui vincolare la legislazione delegata il *“rispetto dei principi e delle norme comunitarie e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli Enti locali come definite ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e fatte salve le norme statutarie e le relative norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, e del principio di sussidiarietà”* (articolo 1 comma 8).

I centoventi giorni previsti per l'adeguamento della legislazione regionale risultano irrisori in relazione alla complessità e alla difficoltà delle questioni che le Regioni si troveranno ad affrontare. A ciò si aggiunga il fatto che in relazione all'assetto delle competenze vigente ad oggi sulla base della legge regionale 40/1998 l'applicazione delle norme statali prevista dall'art. 43 comma 2 in assenza delle norme regionali risulta pressoché impossibile.

Da quanto sopra detto si deduce come le norme contenute nel presente decreto rischiano di provocare danni gravi ed irreparabili all'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, all'ordinamento giuridico regionale e nazionale nonché ai diritti dei cittadini alla salute e alla salubrità dell'ambiente.

Sempre con riferimento alla rispondenza del decreto ai citati principi e criteri direttivi contenuti in legge delega si evidenzia ancora l'avocazione in competenza statale di una vasta gamma di progetti attualmente in competenza VIA regionale. L'articolo 25 comma 1 prevede infatti la competenza VIA statale per i progetti di opere ed interventi sottoposti ad autorizzazione statale.

Attualmente infatti molte categorie di opere ed interventi sono sottoposti a procedura di VIA regionale (atto di indirizzo e coordinamento d.p.r. 12-4-1996) e ad autorizzazione finale dello Stato. (cfr. a titolo di esempio gli elettrodotti di cui alla lett. u dell'All. A del d.p.r. da ultimo citato).

Per effetto della previsione citata del d.lgs. 152/2006, queste categorie verrebbero “attratte” in competenza VIA statale.

La gravità e l'incoerenza degli aspetti da ultimo evidenziati si ravvisano in maggior misura se si considera ancora che risulta completamente disatteso quanto concordato in sede di intesa col Ministero dell'Ambiente il 4 ottobre 2001 nella quale il Ministero aveva espressamente manifestato l'intendimento di *“operare nel segno della continuità delle competenze riconosciute alle Regioni dalla vigente legislazione nazionale”*.

Inoltre, con riferimento al titolo II della Parte Seconda, contenente le disposizioni in materia di Valutazione ambientale strategica, si ravvisa una sorta di specularità di impostazione rispetto alle disposizioni previste con riferimento alla valutazione d'impatto ambientale ed in particolare in relazione alla diffusa impostazione neocentralistica del decreto.

Ciò risulta ancor più grave in relazione alla natura e alla connotazione del procedimento di VAS, strettamente e inscindibilmente legato agli aspetti di pianificazione del territorio.

Se si pone mente dunque sia alla storica pronuncia della Corte in materia di ambiente (C. cost. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 259/2004), sia alla norma costituzionale di cui all'articolo 117, non v'è chi non veda l'attinenza tematica alla materia governo del territorio.

Se infatti, sulla scorta delle pronunce del giudice costituzionale, si è concordi nel definire l'ambiente non già come una materia ma come un "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, la **VAS** rappresenta un esempio per eccellenza in cui l'ambiente si interseca con la pianificazione, in altri termini il valore ambiente s'innesta sulla materia **governo del territorio**.

Ancora di stampo marcatamente neocentralistico pare la duplice previsione del **potere sostitutivo del Consiglio dei Ministri**, in caso di inerzia nell'emanazione del giudizio di compatibilità ambientale (art. 12 c. 2 per la VAS e 31 c. 2 per la VIA). Si tratta di una forma di controllo sostitutivo che, oltre a essere gravemente lesiva degli interessi regionali, appare marcatamente deficitaria dei presupposti che la norma costituzionale di cui all'art. 120 secondo comma richiede. Che l'inerzia nell'emanazione del giudizio di compatibilità ambientale o di Vas possa concretare un'ipotesi di mancato rispetto della normativa comunitaria, pare un salto logico difficilmente dimostrabile. Così pure le altre fattispecie previste dal comma costituzionale citato paiono non pertinenti.

Proprio con riferimento alla materia comunitaria si rileva come il governo abbia agito in **carenza di potere** con riferimento alla attuazione della direttiva 2003/35, poiché la legge delega non autorizzava l'esecutivo a recepire tale direttiva.

Ancora in riferimento alle disposizioni di cui al titolo II della Parte Seconda, contenente le disposizioni in materia di Valutazione ambientale strategica, si rileva una limitazione del campo di applicazione del decreto rispetto alle disposizioni contenute nella direttiva 2001/42. L'art. 7 c.2 lett. a) punto 2 contiene il riferimento ai soli "*progetti sottoposti a valutazione d'impatto ambientale in base alla normativa vigente*" mentre la direttiva 2001/42 si riferisce ai progetti elencati negli Allegati I e II della direttiva, quindi alla totalità dei progetti sottoponibili alle procedure di VIA, indipendentemente dal fatto che lo Stato membro abbia previsto per essi la sottoponibilità alla valutazione o soltanto alla verifica.

Profili problematici si riscontrano ancora in relazione all'art. 20 comma 3, che prevede forme di pubblicità in deroga. Nel momento in cui la previsione citata agisce in senso restrittivo rispetto alle previsioni della direttiva 2001/42 si ravvisa una violazione della direttiva 2001/42 nonché della convenzione di Aarhus in materia di informazione ambientale, recepita nei vari Stati membri nonché a livello comunitario. Per di più si rileva forte contraddittorietà in termini di scelte di politica legislativa a pochi mesi dall'emanazione del decreto legislativo 19 agosto 2005 *Attuazione della direttiva 2003/4/Ce sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*. Essendo strumentale la pubblicità all'esercizio del diritto d'accesso e contenendo il decreto predetto ampie garanzie in termini di pubblicità procedimentale, non si può non convenire in merito alla contraddittorietà fra le normative.

Sempre in ordine agli aspetti inerenti il diritto comunitario si rileva l'incompleta attuazione delle direttive anche per il mancato recepimento di alcune categorie progettuali presenti nelle direttive comunitarie in materia di VIA (85/337 come modificata dalla 97/11: vedi tabella allegata).

Si osserva in esito alla breve trattazione come anche questi ultimi aspetti attinenti profili **di mancata o incompleta attuazione delle direttive**, incompatibili con la nuova formulazione dell'art. 117 primo comma della Costituzione, che prevede espressamente il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario da parte del legislatore, **possano ripercuotersi negli ambiti di competenza regionale.**

Le norme contenute nelle direttive in materia di VIA sono considerate infatti, per costante giurisprudenza della Corte di giustizia, *self executing*, ossia ad applicazione diretta, anche in assenza di atti di recepimento specifici. Proprio riguardo a questa tipologia di direttive la Corte costituzionale ha affermato che la supremazia del diritto comunitario va assicurata dai soggetti dell'applicazione del diritto anche attraverso la "non applicazione" delle norme interne contrastanti con le norme comunitarie *self executing*. (sent. 170/1984). Conseguentemente la Regione potrebbe trovarsi costretta a non applicare nel proprio territorio le norme del decreto impugnato che risultassero in contrasto con le norme "ad effetto diretto" poste dal diritto comunitario derivato e dalle sentenze della Corte di giustizia che di esso forniscono interpretazione (sent. 389/1989).

Non v'è chi non veda dunque le problematiche in ordine allo stato di gravissima incertezza normativa che la situazione di conflitto ordinamentale verrebbe a creare, nonostante la tanto propugnata "semplificazione", basilare principio informatore del decreto.

Raffaella Porrato

Direttiva VIA 85/337 come modificata dalla direttiva 97/11	Decreto legislativo 152/2006 Allegato III	Note
All I punto 18 lett. a) Impianti industriali destinati: alla fabbricazione di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose.	Elenco A punto 18 lett. a) Impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta di carta a partire dal legno o da altre materie fibrose con una capacità di produzione superiore a 100 tonnellate al giorno	La dir. 85/337 non consente l'inserimento di soglie per i progetti ricompresi nell'All.I, ma unicamente per quelli ricompresi in All. II. (art. 4 c. 1 dir. 85/337)
All I punto 21 Impianti per l'immagazzinamento di petrolio, prodotti petrolchimici o prodotti chimici, con una capacità superiore a 200.000 tonnellate	Elenco A punto 21 lett. a) Impianti per lo stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici pericolosi, ai sensi della legge 29 maggio 1974, n. 256, e successive modificazioni, con capacità superiore a 40.000 m ³	La categoria del decreto non è esaustiva riguardo ai prodotti chimici.
All.II. punto 1 lett. c) Progetti di gestione delle risorse idriche per l'agricoltura, compresi i progetti di irrigazione e di drenaggio delle terre.	Elenco B punto 1 lett. d) Progetti di irrigazione per una superficie superiore ai 300 ha	Non sono compresi i progetti di gestione delle risorse idriche per l'agricoltura
All. II punto 1 lett. e) Impianti di allevamento intensivo di animali (progetti non contemplati nell'allegato I).	Elenco B punto 1 lett. c) Impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini con più di: 40.000 posti pollame, 2.000 posti suini da produzione (di oltre 30 kg), 750 posti scrofe	La categoria del d.lgs. non è esaustiva. (es: allevamenti di conigli, bovini, cavalli,...)
All. II. punto 2 lett. c) Estrazione di minerali mediante dragaggio marino o fluviale;		Manca la categoria
All. II. punto 2 lett. d) Trivellazioni in profondità, in particolare: trivellazioni geotermiche; trivellazioni per lo stoccaggio dei residui nucleari; trivellazioni per l'approvvigionamento di acqua, escluse quelle intese a studiare la stabilità del suolo.		Mancano le trivellazioni per lo stoccaggio dei residui nucleari e le trivellazioni geotermiche in mare.

All. II. punto 2 lett. e) Impianti di superficie dell'industria di estrazione di carbon fossile, di petrolio, di gas naturale e di minerali metallici nonché di scisti bituminosi		Manca la categoria
All. II. punto 3 lett. a) Impianti industriali per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda (progetti non compresi nell'allegato I).	Elenco B punto 2 lett. a) Impianti termici per la produzione di vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 50 MW	Mancano gli impianti industriali per la produzione di energia elettrica.
All. II. punto 3 lett. c) Stoccaggio in superficie di gas naturale		Manca la categoria
All. II. punto 3 lett. e) Stoccaggio in superficie di combustibili fossili		Manca la categoria
All. II. punto 3 lett. f) Agglomerazione industriale di carbon fossile e lignite;		Manca la categoria
All. II. punto 3 lett. g) Impianti per il trattamento e lo stoccaggio di residui radioattivi (se non compresi nell'allegato I)		Manca la categoria
All. II. punto 3 lett. h) Impianti per la produzione di energia idroelettrica	Elenco B punto 7 lett. d) Derivazione di acque superficiali ed opere connesse che prevedano derivazioni superiori a 200 litri al minuto secondo o di acque sotterranee che prevedano derivazioni superiori a 50 litri al minuto secondo	La categoria del decreto non ricomprende il caso in cui venga installato un impianto su derivazione esistente.
All. II. punto 5 lett. a) Cokerie (distillazione a secco del carbone)		Manca la categoria
All. II. punto 5 lett. c) Impianti destinati alla produzione di amianto e alla fabbricazione di prodotti a base di amianto (progetti non compresi nell'allegato I)		Manca la categoria in elenco B. N.d.r. : in Italia la l. 257 /1992 non consente nessuna operazione fra quelle citate; tuttavia la corrispettiva categoria è inclusa in elenco A (n. 5). Irrazionalità.

All. II. punto 5 lett. e) Impianti per la fusione di sostanze minerali, compresi quelli destinati alla produzione di fibre minerali		Manca la categoria
All. II. punto 5 lett. f) Fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, in particolare tegole, mattoni, mattoni refrattari, piastrelle, grès e porcellane		Manca la categoria
All. II. punto 6 lett. c) Impianti di stoccaggio di petrolio, prodotti petrolchimici e chimici	Elenco B punto 8 lett. g) Stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici pericolosi, ai sensi della legge 29 maggio 1974, n. 256, e successive modificazioni, con capacità complessiva superiore a 1.000 m ³	Il decreto limita la categoria ai soli prodotti petrolchimici e chimici pericolosi ai sensi della legge 29 maggio 1974, n. 256
All. II. punto 10 lett. b) Progetti di riassetto urbano, compresa la costruzione di centri commerciali e parcheggi	Elenco B punto 7 lett. b) Progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ha; progetti di sviluppo urbano all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ha	La categoria del decreto non comprende centri commerciali e parcheggi.
All. II. punto 10 lett. c) Costruzione di ferrovie, di piattaforme intermodali e di terminali intermodali (progetti non compresi nell'allegato I)	Elenco B punto 7 lett. i) Linee ferroviarie a carattere regionale o locale Elenco B punto 7 lett. e) Interporti	Le categoria del decreto non includono piattaforme intermodali e terminali intermodali.
All. II. punto 10 lett. e) Costruzione di strade, porti, e impianti portuali, compresi i porti di pesca (progetti non contemplati dall'allegato I)	Elenco B punto 7 lett. g) Strade extraurbane secondarie Elenco B punto 7 lett. f) Porti lacuali e fluviali, vie navigabili Elenco B punto 7 lett. q) Porti turistici e da diporto con parametri inferiori a quelli indicati nell'elenco A, punto 8, lettera c), nonché progetti d'intervento su porti esistenti	La categoria del decreto non è esaustiva. Es: porti marittimi e da pesca

All. II. punto 10 lett. l) Progetti di estrazione o di ricarica artificiale delle acque freatiche, non compresi nell'allegato I; (per quanto riguarda i progetti di ricarica artificiale)		Manca la categoria
All. II. punto 10 lett. m) Opere per il trasferimento di risorse idriche tra bacini imbriferi, non comprese nell'allegato I		Manca la categoria
All. II. punto 11 lett. d) Depositi di fanghi		Manca la categoria
All. II. punto 11 lett. h) Impianti per il recupero o la distruzione di sostanze esplosive		Manca la categoria
All. II. punto 11 lett. i) Stabilimenti di squartamento	Elenco B punto 4 lett. f) Macelli aventi una capacità di produzione di carcasse superiore a 50 tonnellate al giorno e impianti per l'eliminazione o il recupero di carcasse e di residui di animali con una capacità di trattamento di oltre 10 tonnellate al giorno	La categoria del decreto non è esaustiva.
All. II. punto 12 lett. a) Piste da sci, impianti di risalita, funivie e strutture connesse	Elenco B punto 7 lett. c) Impianti meccanici di risalita, escluse le sciovie e le monofuni a collegamento permanente aventi una lunghezza non superiore a 500 metri, con portata oraria massima superiore a 1.800 persone	La categoria non comprende le piste da sci
All. II. punto 12 lett. d) Terreni da campeggio e caravanning a carattere permanente	Elenco B punto 8 lett. a) Campeggi e villaggi turistici di superficie superiore a 5 ha, centri turistici residenziali ed esercizi alberghieri con oltre 300 posti letto o volume edificato superiore a 25.000 m ³ , o che occupano una superficie superiore ai 20 ha, esclusi quelli ricadenti all'interno dei centri abitati	La categoria del decreto non è esaustiva.

All. II. punto 12 lett. e) Parchi tematici		Manca la categoria
---	--	--------------------