

Guida alla professione di ingegnere

**La valutazione di impatto
ambientale (VIA) e la valutazione
ambientale strategica (VAS)**

Volume VI



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, fax 06 84241800
www.centrostudicni.it



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Ferdinando Luminoso	<i>Presidente</i>
Ing. Alcide Gava	<i>Vice Presidente</i>
Ing. Renato Buscaglia	<i>Consigliere Segretario</i>
Ing. Paolo Beer	<i>Consigliere</i>
Ing. Paolo Berti	<i>Consigliere</i>
Ing. Gian Luigi Capra	<i>Consigliere</i>
Ing. Giovanni Cervesi	<i>Consigliere</i>
Ing. Rodolfo Fugger	<i>Consigliere</i>
Ing. Giancarlo Martarelli	<i>Consigliere</i>
Ing. Sergio Polese	<i>Consigliere</i>
Ing. Roberto Postorino	<i>Consigliere</i>
Ing. iunior Mauro Rea	<i>Consigliere</i>
Ing. Luigi Ronsivalle	<i>Consigliere</i>
Ing. Aberto Speroni	<i>Consigliere</i>
Ing. Giuseppe Zia	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701, fax 06.69767048

www.tuttoIngegnere.it

ISBN 978-88-6014-021-0

Sommario

Premessa di <i>Giovanni Angotti</i>	pag. 7
1. La valutazione di impatto ambientale (VIA) Normativa comunitaria, nazionale e regionale	» 9
1.1. La direttiva 1985/337/CEE e le relative modifiche apportate dalla Direttiva 1997/11/CE	» 9
1.2. La legge 8 luglio 1986, n. 349	» 14
1.3. Leggi regionali in materia di VIA	» 20
1.4. La normativa nazionale in materia di VIA nei suoi più recenti sviluppi	» 22
2. La valutazione ambientale strategica (VAS)	» 33
2.1. Il quadro normativo di riferimento: definizione di VAS e differenze con la VIA	» 33
2.2. La disciplina nazionale in materia di VAS	» 43
2.3. Analisi comparata delle disposizioni normative regionali concernenti la VAS ai sensi della direttiva 2001/42/CE	» 51
3. La valutazione di impatto ambientale negli Stati Uniti d'America	» 57
3.1. Il National Environmental Policy Act (NEPA) del 1969	» 57

Il presente testo è stato redatto da Marco Scanzani con il coordinamento di Nicola Colacino.

Premessa

Fornire ai giovani ingegneri che si avvicinano alla professione una guida che ne descriva i principali aspetti e ne esamini le principali problematiche: questo è l'obiettivo che il Centro Studi del Consiglio nazionale degli ingegneri si è posto predisponendo la "Guida alla professione di ingegnere" di cui si presenta il volume VI.

Il presente volume è dedicato ad analizzare le disposizioni che regolano gli istituti della *Valutazione di impatto ambientale* (VIA) e della *Valutazione ambientale strategica* (VAS).

Con l'entrata in vigore della Direttiva Europea 85/337/CEE¹ concernente la *Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, (VIA), anche l'Europa si è adoperata per un impegno maggiore nella tutela ambientale, al fine di evitare che progetti di edificazione potessero danneggiare gravemente gli ecosistemi.

Per raggiungere tale scopo, è stata introdotta una procedura di valutazione per analizzare il progetto e le conseguenze di questo ultimo su tutti gli aspetti dell'ambiente: acqua, fauna, flora, ecc.

Dal 1985, la materia ambientale è stata oggetto di continue rivisitazioni e sviluppi normativi, al fine di migliorare la qualità degli strumenti di tutela. Si nota, soprattutto, una diversificazione di tali strumenti. Ad esempio, in materia di VIA, si osserva che la direttiva del 1985 si proponeva di intervenire sulla redazione dei progetti (attraverso l'istituzione della procedura di *Valutazione di impatto ambientale* – VIA), mentre la successiva direttiva del 2001 (precisamente, la 2001/42/CE concernente la *Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*², altrimenti detta *Valutazione ambientale strategica*, VAS) si focalizza su un momento anteriore, al fine di valutare le conseguenze sull'ambiente derivanti dall'adozione del pregresso piano o programma urbanistico.

Come previsto dal Trattato sulla Comunità Europea, le direttive non sono atti autoesecutivi, ma devono essere recepite dagli ordinamenti nazionali degli Stati membri. L'Italia ha recepito le due direttive citate con anni di ritardo, subendo anche alcuni procedimenti d'infrazione da parte della Commissione europea. Solo con il Decreto Legislativo n. 152 del 2006 (più volte modificato, da

1. G.U.C.E. n. L. 175 del 5 luglio 1985.

2. G.U.C.E. n. L. 197/30 del 21 luglio 2001.

ultimo con l'intervento correttivo sulla terza e quarta parte del Decreto che però non riguardano VIA e VAS, che sono invece oggetto della seconda parte del Decreto) si può affermare che lo Stato italiano abbia integralmente recepito il contenuto delle due direttive, sebbene, sia a livello nazionale, sia regionale, ben prima dell'entrata in vigore del Decreto, erano state adottate disposizioni legislative per la salvaguardia ambientale, tra cui la legge n. 349 dell'8 luglio 1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

Per quanto riguarda VIA e VAS, occorre peraltro ricordare che le disposizioni recate dal D.Lgs. n. 152/2006 dovevano entrare in vigore originariamente il 12 agosto 2006; esse sono state rinviate al 31 gennaio 2007 dalla legge n. 228/2006, mentre l'art. 5, comma 2 del Decreto legge 28 dicembre 2006 ne ha ulteriormente prorogata l'entrata in vigore al 31 luglio 2007.

A questo proposito va segnalato, che sebbene la novella costituzionale del 2001 abbia attribuito la disciplina della materia ambientale alla competenza esclusiva del legislatore statale, la definizione dell'ambiente come materia "trasversale" (Corte Cost., sentenza n. 307/2003) impone adeguate forme di coordinamento delle leggi regionali vigenti al momento dell'entrata in vigore del Codice dell'ambiente con la normativa nazionale di cui trattasi. Pertanto, le disposizioni regionali in materia di VIA, richiamate nel presente lavoro, potranno continuare ad essere applicate in quanto compatibili con le norme di cui agli articoli 42 e ss. del D. Lgs. 152/2006, mentre, per quanto attiene alle normative regionali sulla VAS, dovrà essere verificata la conformità alle previsioni di cui agli articoli 21 e 22 dello stesso Decreto.

La presente pubblicazione offre un quadro riassuntivo ed esplicativo della normativa a livello comunitario, nazionale e regionale in materia di VIA e VAS ed una comparazione con quello che risulta essere il primo atto legislativo di tutela dell'ambiente a livello internazionale: *The National Environmental Policy Act (NEPA)* del 1969, entrato in vigore il 1 gennaio 1970 nell'ordinamento giuridico degli Stati Uniti d'America.

Giovanni Angotti

1. La valutazione di impatto ambientale (VIA) Normativa comunitaria, nazionale e regionale

1.1. La direttiva 1985/337/CEE e le relative modifiche apportate dalla Direttiva 1997/11/CE

Obiettivi generali

La direttiva 85/337/CEE approvata dal Consiglio delle Comunità europee è il primo testo normativo in Europa per la disciplina della valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati.

L'orientamento, definito dalla suddetta disposizione, è di migliorare la politica ecologica comunitaria mediante l'introduzione di un processo di valutazione iniziale, allo scopo di evitare inquinamenti e perturbazioni ambientali, anziché combattere successivamente gli effetti nocivi che le modifiche alla realtà esterna possono produrre sull'ambiente.

Ulteriore obiettivo della direttiva è di evitare che ci siano disparità tra le legislazioni vigenti negli Stati membri, che possano creare degli squilibri concorrenziali nel mercato comunitario, così come previsto dall'articolo 100 del Trattato CE. Secondo alcuni osservatori³, l'impulso principale che indusse il legislatore europeo ad approvare la direttiva, non proveniva da considerazioni di natura ambientalista, ma dal bisogno di garantire un'uniformità di trattamento alle aziende europee.

Per perseguire gli scopi elencati, vengono quindi introdotti alcuni principi generali per la valutazione dell'impatto ambientale, con l'intento di completare e coordinare le procedure d'autorizzazione dei progetti pubblici e privati che possono incidere sull'ambiente.

Fatto salvo l'obbligo del committente di fornire all'autorità pubblica tutte le informazioni necessarie, incluso il piano di lavoro, per dare inizio alla procedure in analisi, la direttiva obbliga l'elaborazione di piani di studio per:

- proteggere la salute umana;
- contribuire alla protezione dell'ambiente per migliorare la qualità della vita;
- mantenere la varietà delle specie;
- conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema poiché risorsa essenziale di vita.

3. Così A. DI GENNARO in *Un'introduzione alla VIA*, CLEA edizioni, 2004.

La normativa rilevante

L'articolo 1 della direttiva 85/337/CEE enuncia i soggetti interessati alla procedura di VIA specificando, al primo comma, che la normativa si applica solo ai progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante.

Più precisamente, l'articolo 3 della normativa identifica la procedura di VIA per i piani di lavoro che, se realizzati, possono avere effetti diretti e indiretti sui seguenti fattori:

- 1) uomo, fauna e flora;
- 2) suolo, acqua, aria, clima e paesaggio;
- 3) beni materiali ed il patrimonio culturale;
- 4) interazioni tra i fattori dei punti precedenti.

Tali progetti, a norma del secondo comma dell'art. 1, devono riguardare la realizzazione di lavori di costruzione o d'altri impianti od opere; interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, inclusi quelli per lo sfruttamento delle risorse del suolo.

In sintesi, il committente, pubblico o privato, ovvero colui che richiede la realizzazione di un progetto, deve chiedere all'autorità competente l'autorizzazione all'esecuzione. Questa, in conformità alle disposizioni legislative, sarà chiamata a rilasciare o rifiutare la predetta autorizzazione.

Sono esonerati da questa procedura i progetti destinati a scopo di difesa pubblica e quelli adottati con un atto legislativo specifico di uno Stato membro, salvo che gli obiettivi nonché le informazioni relative al progetto siano disciplinati mediante procedure legislative nazionali, così come previsto dai paragrafi 3 e 4 dell'art. 1.

Gli Stati membri, secondo l'art. 2 della direttiva comunitaria, adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, sia previsto un iter di valutazione degli effetti sul sistema ambientale.

Allo stesso modo, lo Stato membro può esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della direttiva 85/337/CEE. L'importante è che lo Stato esamini l'opportunità di procedere ad una diversa forma di valutazione e che metta a disposizione del pubblico interessato e della Commissione Europea tutte le informazioni, comprese le ragioni, che hanno portato lo Stato medesimo ad esonerare il progetto. La Commissione, a sua volta, trasmetterà tutti i documenti relativi agli altri Stati membri ed alla fine dell'anno riferirà al Consiglio.

Così prevede l'art. 3 della direttiva, fatta salva però la disposizione di cui al successivo art. 7, secondo cui ogni Stato membro può richiedere tutti i docu-

menti ed informazioni sul progetto in esame qualora sia a conoscenza che il progetto è in grado di incidere sull'ambiente di un altro Stato membro, ovvero quando lo stesso Stato possa essere danneggiato dalla realizzazione dell'opera.

I documenti da consegnare – il prima possibile e comunque non più tardi del giorno in cui lo Stato informa i propri cittadini – sono:

- la descrizione del progetto e delle probabili conseguenze sull'ambiente che la sua realizzazione determinerà;
- le informazioni sulla decisione che sarà adottata.

Dopo questa fase preliminare, lo Stato richiedente avrà a disposizione un ragionevole periodo per valutare il progetto e decidere se partecipare alla valutazione di impatto ambientale. Nel momento in cui decida di intervenire nella procedura di VIA dovrà ufficializzare l'atto con una comunicazione pubblica.

La procedura di valutazione di impatto ambientale

Nell'allegato I alla direttiva comunitaria sono elencati i progetti direttamente sottoposti a VIA, come ad esempio la costruzione di raffinerie di petrolio greggio, la realizzazione di centrali termiche, nucleari, impianti chimici, impianti di smaltimento dei rifiuti, ecc.

Se il progetto da realizzare è incluso nell'allegato I, il committente, a norma dell'art. 5 della direttiva, deve fornire tutta la documentazione prevista dal successivo allegato IV, ossia:

- una descrizione delle caratteristiche fisiche del progetto e delle esigenze di utilizzazione del suolo durante la fase di costruzione e funzionamento;
- una descrizione dei processi produttivi;
- una valutazione del tipo e delle quantità dei residui e delle emissioni previsti risultanti dall'attività del progetto proposto, inquinamento delle acque, acustico, dell'aria ecc.;
- una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal committente stesso;
- una valutazione potenziale degli impatti rilevanti sull'ambiente;
- una valutazione potenziale degli impatti rilevanti sulle varie componenti dell'ambiente, acqua, fauna, flora, aria, popolazione, suolo, clima, beni materiali, patrimonio architettonico ed archeologico, paesaggio ed alla interazione tra questi fattori;
- un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse;
- un sommario delle eventuali difficoltà.

Tale documentazione è necessaria non solo per la richiesta di autorizzazione, ma anche per ottenere dalle autorità competenti un parere sul progetto da realizzare.

Lo Stato membro, con atto interno di natura legislativa, è tenuto a garantire l'istituzione, in generale, o per il singolo caso, dell'autorità pubblica che esprime il parere sulle informazioni ricevute, effettua la VIA e rilascia l'autorizzazione necessaria per la realizzazione dell'*opus*, scegliendo le modalità per mettere a disposizione del pubblico, entro un termine ragionevole, tutte le informazioni del progetto sottoposto a VIA.

I risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte a norma degli articoli 5, 6 e 7 debbono essere presi in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione.

La soluzione prescelta dalla direttiva comunitaria 85/337/CEE è di comprendere nell'allegato I tutti i progetti che si ritiene possano, in sede preliminare, causare ripercussioni di rilievo sull'ambiente e che pertanto debbono essere sottoposti a VIA. In sostanza, l'allegato I elenca tutti i progetti che obbligatoriamente devono essere sottoposti alla procedura di VIA.

Nel caso in cui il progetto non rientri nell'allegato I, il committente deve verificare se l'opera da realizzare sia comunque menzionata nell'allegato II della direttiva. Al riguardo, va rilevato, che l'art. 4, paragrafo 2, della direttiva disciplina i criteri che gli Stati membri devono definire per attuare la procedura di valutazione di impatto ambientale per i progetti elencati nel secondo allegato, tra i quali i progetti di gestione delle risorse idriche, rimboschimenti e disboscamento, impianti di allevamento intensivo di animali, industria estrattiva.

In tali ipotesi, lo Stato membro stabilisce o un esame del progetto caso per caso, oppure fissa precedentemente soglie o criteri per l'analisi del progetto, tenendo conto dei criteri di selezione riportati nell'allegato III. Tali criteri sono relativi alle caratteristiche dei progetti, la loro localizzazione, i potenziali effetti.

Le direttive comunitarie 1996/91/CE (IPPC) e 1997/11/CE

Già la direttiva sulla VIA 85/337/CEE aveva introdotto, nell'ambito del processo decisionale, una considerazione complessiva (integrata) delle relazioni fra progetto ed ambiente.

Le modalità procedurali per l'applicazione della direttiva, e quindi le relazioni nell'ambito dei processi decisionali concernenti le autorizzazioni, erano lasciate alla discrezionalità degli Stati membri e comunque indefinite.

Il contrastato, ed a oggi incompleto, recepimento della direttiva, specie nell'ordinamento italiano, è avvenuto senza integrare la procedura di VIA nell'ambito dei processi autorizzativi, anzi creando una nuova autorizzazione ambientale, di fatto priva di alcun collegamento con le altre pure previste.

Per porre rimedio a tale situazione, è intervenuta la Comunità Europea con l'approvazione di due direttive in materia ambientale.

La prima è la direttiva 96/91/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento, denominata IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*, in italiano, Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento), che si rivolge ai soli impianti industriali e si inquadra proprio nella logica dell'approccio integrato introdotto dalla VIA.

Il maggior elemento di novità riguarda l'estensione dell'approccio integrato anche alle procedure di autorizzazione, dando risposta ad una esigenza fondamentale: conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente integrando i vari settori ambientali, unificando le procedure di autorizzazione, al fine di evitare che approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'acqua, nell'aria o nel terreno possano incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento tra i vari settori ambientali, anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso.

L'autorizzazione unica integrata dovrà prevedere sia i valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, sia le condizioni di autorizzazione che interessano anche la gestione degli impianti.

La direttiva introduce poi l'obbligo di verifica e aggiornamento delle condizioni di autorizzazione. I valori limite di emissione si basano sulle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, tenendo conto delle caratteristiche dell'impianto in questione, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente.

La direttiva prevede che i limiti di emissione non possano essere definiti in generale, ma piuttosto caso per caso, in modo da tenere conto di tutti gli elementi sopraindicati. La successiva direttiva 97/11/CE intende migliorare l'attuazione coordinata della direttiva 85/337/CEE. Essa, difatti:

- estende notevolmente la gamma dei progetti che prevedono la valutazione obbligatoria dell'impatto ambientale (progetti elencati nell'allegato I);
- fissa criteri omogenei da applicare per decidere se i progetti dell'allegato II debbano o meno essere assoggettati alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale. In particolare, viene precisato l'obbligo per gli Stati membri di determinare, mediante un esame caso per caso o fissando soglie e criteri, se il progetto debba essere sottoposto a VIA;
- introduce lo *scoping*, ovvero la fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale mediante la consultazione fra soggetto proponente e autorità competente alla valutazione dell'impatto ambientale;
- regola, nell'ambito del diritto comunitario, le principali disposizioni contenute nella convenzione di Espoo sulla VIA in contesti transfrontalieri del 1991;

- al fine di evitare inutili duplicazioni procedurali, collega la direttiva VIA con la direttiva IPPC, prevedendo che per i nuovi progetti, rientranti nel campo di applicazione delle due direttive, sia possibile prevedere un'unica procedura di VIA.

Considerazioni conclusive

Da quanto sin qui schematicamente riferito, si desume che, nelle intenzioni del legislatore comunitario, la VIA è una procedura di supporto alle decisioni che ha come obiettivo la valutazione preventiva degli effetti sull'ambiente di una proposta di azione. La procedura di VIA prevede, pertanto, la partecipazione e il confronto da differenti soggetti:

- il soggetto proponente o committente, che presenta la domanda di autorizzazione e redige lo studio di impatto ambientale;
- l'autorità competente che conduce la procedura e le attività di consultazione e di revisione, rilasciando o meno l'autorizzazione finale;
- il pubblico interessato, che deve essere informato circa i contenuti dell'azione proposta e le modalità di svolgimento della procedura, e che è chiamato ad esprimere pareri ed osservazioni che devono essere valutati prima dell'eventuale autorizzazione, con l'auspicio che ogni Stato membro adotti modalità che garantiscano la piena informazione, comunicazione e cooperazione tra i soggetti interessati al progetto sottoposto a procedura di valutazione di impatto ambientale.

Scopo della VIA è di migliorare le decisioni e la progettazione di attività che possono avere un rilevante impatto sull'ambiente, come garanzia e tutela del sistema ambientale. Proprio per questo, l'obiettivo qualificante della procedura in esame è quello di mettere in pratica il miglior sforzo revisionale per evitare conseguenze dannose che incidano profondamente sulle risorse ambientali.

1.2. La legge 8 luglio 1986, n. 349

Cenni introduttivi sulla politica ambientale italiana

Si potrebbe affermare che "ufficialmente" la politica italiana in materia ambientale trovi origine nella legge n. 349 dell'8 luglio 1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, sebbene, negli anni precedenti, non siano mancati tentativi volti a dare importanza al tema della tutela dell'ambiente, assai rilevante per l'opinione pubblica già a partire dai primi anni sessanta.

Al 1975, difatti, risale l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, mentre del 1979 è il Comitato Interministeriale per l'Ambiente (CIPA). Nel 1984, inoltre, si segnala un tentativo di creare un dicastero con competenza esclusiva in materia ambientale, che tuttavia non ebbe successo.

In realtà, anche se i Governi dal dopoguerra in poi, non hanno attribuito un adeguato rilievo istituzionale alle politiche ambientali, nondimeno essi hanno sempre mostrato un interesse "ufficiale" per la tutela ambientale, basti pensare alle normative adottate verso la fine degli anni '60 sulla difesa del suolo, l'introduzione dei regolamenti igienico-sanitari, l'istituzione dei primi parchi naturali.

Di fondamentale importanza, per la tutela delle aree protette, è stato il ruolo delle Regioni, in particolare quelle settentrionali e quelle autonome, che si sono adoperate per la creazione e la tutela delle aree verdi, con l'intento di salvaguardare il paesaggio, la fauna e la flora dei territori di loro competenza.

A partire dal 1986, la politica ambientale italiana tende ad articolarsi in due settori funzionali, con caratteristiche diverse:

- *difesa tecnologica*: tutela di singole componenti ambientali, attuata tramite normative e strutture tecnico-amministrative autonome, con un'accentuata specializzazione settoriale, per la difesa dell'aria e delle acque dall'inquinamento e dai rumori, per lo smaltimento dei rifiuti e per il risparmio energetico;
- *difesa ecologica*: tutela degli ecosistemi complessi (i paesaggi).

In Italia, l'interesse per la salvaguardia dell'ambiente si è manifestato maggiormente attraverso meccanismi di difesa tecnologica, ma, allo stesso tempo, la nostra legislazione ha accolto alcuni importanti principi generali a tutela dell'ambiente:

- il *principio di prevenzione*, che mira all'adozione di adeguate misure volte ad evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali derivanti dagli interventi economico-produttivi e sociali, prima della loro manifestazione;
- il *principio di sussidiarietà*, diretto a garantire che le finalità e gli obiettivi della politica ambientale vengano perseguiti al livello di governo (locale, regionale, centrale) più appropriato, tenuto conto dell'identità e della sensibilità ambientale delle varie zone di territorio e di una accurata scelta degli strumenti da utilizzare a tutti i livelli istituzionali, con l'obiettivo di assumere le decisioni concrete il più possibile vicino ai cittadini;
- il *principio di cooperazione*, che mira ad assicurare la necessaria collaborazione tra le varie istituzioni, nonché tra queste e la società, per la difesa dell'ambiente.

Da segnalare, altresì, che sulla questione ambientale si è rapidamente affermata una molteplicità di posizioni istituzionali, sociali e culturali. Infatti, accanto ai programmi delle istituzioni centrali e periferiche, bisogna considerare i programmi dei partiti politici, delle forze economiche e delle associazioni ambientaliste, i mezzi di comunicazione di massa, le teorie filosofiche e religiose, l'opinione pubblica.

La VIA nella legge n. 349 del 8 luglio 1986

Si è già ricordato che la procedura di VIA ordinaria è stata introdotta nell'ordinamento italiano con l'art 6 della legge n. 349 del 8 luglio 1986, intitolata "*Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*"⁴.

In conformità a detto articolo, in attesa dell'attuazione delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale, con D.P.C.M. 27 dicembre 1988 sono state individuate le norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità ambientale, mentre con D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, sono state fissate le categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente.

L'articolo 6 della legge 349 enuncia la procedura di valutazione di impatto ambientale nazionale per le opere indicate dal D.P.C.M. del 10 agosto 1988. La disposizione prevede che i progetti delle opere siano comunicati, prima della loro approvazione, al Ministro dell'ambiente, al Ministro per i beni culturali e ambientali e alla Regione territorialmente interessata, ai fini della valutazione dell'impatto sull'ambiente.

Il Ministro dell'ambiente, sentita la Regione interessata, di concerto con il Ministro per i beni culturali e ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, decorsi i quali la procedura di approvazione del progetto riprende il suo corso, salvo proroga deliberata dal Consiglio dei ministri in casi di particolare rilevanza.

Nel caso in cui il Ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del Ministero dell'ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri.

4. L'art. 1, 1° comma, della legge istituisce il Ministero dell'Ambiente. Nei seguenti commi vengono indicati i compiti del dicastero:

- promozione, conservazione e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita;
- conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e difesa delle risorse naturali dall'inquinamento;
- promozione di studi, indagini e rilevamenti interessanti l'ambiente;
- collaborazione con altre istituzioni nazionali e comunitarie per la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale.

Qualora, nell'esecuzione delle opere, il Ministro dell'ambiente ravvisi comportamenti contrastanti con il parere espresso sulla compatibilità ambientale, o comunque tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale, ordina la sospensione dei lavori e rimette la questione al Consiglio dei ministri.

Inoltre, qualsiasi cittadino, in conformità alle leggi vigenti, può presentare, ai Ministeri competenti e alla Regione interessata istanze, osservazioni o pareri sull'opera soggetta a valutazione di impatto ambientale.

Il D.P.C.M. 27 dicembre 1988 sopra citato prevede, per tutte le categorie di opere di cui all'art. 1 del D.P.C.M. n. 377/88, che la domanda di pronuncia sulla compatibilità ambientale presentata dal committente, debba contenere lo Studio di Impatto Ambientale (SIA) articolato secondo tre quadri di riferimento:

1. *programmatico*: fornisce gli elementi conoscitivi sulle relazioni tra l'opera progettata e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale;
2. *progettuale*: descrive il progetto e le soluzioni adottate a "seguito degli studi effettuati, nonché l'inquadramento nel territorio, inteso come sito e come area vasta interessata";
3. *ambientale*: sviluppato secondo criteri descrittivi, analitici e previsionali. Considera le componenti naturalistiche ed antropiche interessate (Atmosfera, Ambiente idrico, Suolo e sottosuolo, Vegetazione, flora e fauna, Ecosistemi, Rumore e Vibrazioni, Radiazioni ionizzanti e non ionizzanti, Salute pubblica, Paesaggio), le interazioni tra queste ed il sistema ambientale preso nella sua globalità.

La diversità, il numero elevato delle categorie d'opera e i tempi ristretti previsti per l'attività istruttoria rendono indispensabile il ricorso ad uno strumento come quello delle linee guida.

Queste possono costituire un riferimento univoco sia per il proponente che per il valutatore, e rappresentano un ausilio essenziale sia per l'operatore pubblico, che in esse trova traccia per il proprio lavoro di analisi, sia per l'operatore privato, che viene dotato di uno strumento operativo utile per presentare le informazioni richieste nell'ambito della procedura VIA o di verifica in modo completo e coerente con quanto l'operatore pubblico richiede.

Categorie di opere da sottoporre a VIA

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 377 del 10 agosto 1988 indica, all'art. 1, quali sono i progetti sottoposti alla procedura di cui all'art. 6 della n. 349 dell' 08/07/1986.

Segnatamente, si tratta di:

- raffinerie di petrolio greggio, impianti di massificazione e di liquefazione di almeno 500 tonnellate al giorno di carbone;
- centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW, centrali nucleari e reattori nucleari;
- impianti destinati esclusivamente allo stoccaggio definitivo o all'alimentazione definitiva dei residui radioattivi;
- acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dall'acciaio;
- impianti per l'estrazione e la lavorazione dell'amianto;
- impianti chimici integrati;
- autostrade e vie di rapida comunicazione definite ai sensi dell'accordo europeo sulle grandi strade di traffico internazionale del 15/11/1975, tronchi ferroviari, aeroporti con piste di decollo ed atterraggio di almeno 2.100 metri;
- porti commerciali marittimi;
- impianti di eliminazione di rifiuti tossici e nocivi;
- dighe;
- elettrodotti.

Nei successivi commi ed articoli del D.P.C.M. sono elencate altre fattispecie particolari di interventi di modifica e manutenzione di opere da sottoporre alla valutazione del Ministero dell'Ambiente, nonché le norme tecniche sull'applicazione e la comunicazione dei progetti (vedi Allegati al suddetto D.P.C.M.).

La partecipazione del pubblico

Come anticipato, l'art. 6 della legge n. 349/1986, prevede che *"qualunque cittadino possa presentare pareri ed osservazioni sull'opera soggetta alla VIA..."*. La norma stabilisce un termine di trenta giorni dalla pubblicazione dello studio d'impatto ambientale. Entro detto termine, i soggetti interessati possono esporre osservazioni e pareri al Ministero per l'ambiente o alle Regioni interessate.

La normazione tecnica per la partecipazione del pubblico è contenuta in decreti legge successivi alla legge 349, che specificano presso quali sedi i cittadini debbano rivolgersi e quali facoltà essi abbiano.

In particolare, nel decreto 10 agosto 1988, si afferma che le Regioni, oltre a definire gli uffici competenti per le richieste del pubblico, provvedono alla pubblicazione dello studio sul Bollettino Ufficiale della Regione ed inoltre provvedono ad una adeguata informazione del pubblico. Il successivo decreto del 27 dicembre 1988 disciplina gli aspetti relativi alla *"trasparenza"* del procedimento.

In proposito, l'art. 7 del decreto stabilisce che:

- il Ministero dell'ambiente assicura la consultazione della "*Sintesi Non Tecnica*", che deve essere allegata allo Studio d'Impatto, anche attraverso accordi con istituzioni scientifiche o culturali pubbliche;
- il giudizio finale di Compatibilità viene emesso con "*atto definitivo*" che considera le osservazioni, le proposte e le allegazioni presentate dal pubblico esprimendosi sulle stesse singolarmente o per gruppi.

La circolare 11 agosto 1989 regola in maniera più dettagliata i contenuti della pubblicazione degli atti riguardanti lo Studio d'Impatto, specificando anche le dimensioni ed il formato dello stesso, nonché una lista in cui sono contenute le sedi regionali a cui fare capo per la consultazione degli atti.

Questa ultima specificazione riveste particolare importanza: essa, infatti, garantisce che il pubblico possa, almeno in via teorica, consultare gli atti riguardanti il progetto. Come si può evincere dalla normativa esposta, il compito di coinvolgere il pubblico nella procedura di VIA è demandato alle Regioni interessate, le quali devono definire, in via del tutto discrezionale, le procedure preposte al coinvolgimento del pubblico.

Un altro aspetto da evidenziare riguarda la completezza dell'informazione accessibile al pubblico. Nel decreto 10 agosto 1988, si afferma che l'accesso del pubblico è garantito solo agli atti relativi, in senso stretto, alla Valutazione d'Impatto e non a tutti i documenti inviati dal committente al Ministero dell'ambiente. Questo elemento contribuisce di fatto a rendere oggettivamente incompleta l'informazione resa al pubblico in merito al progetto. Tali carenze concorrono a limitare la portata e la valenza di quella che a tutti gli effetti dovrebbe essere una "*inchiesta pubblica*"; è infatti difficile per qualunque ente o soggetto interessato al progetto formulare pareri e osservazioni pregnanti in merito al progetto sulla base di informazioni poco complete o parziali.

La regolamentazione dell'inchiesta pubblica è diversamente organizzata per le centrali termoelettriche e turbogas. Viene infatti costituita una commissione di inchiesta che è incaricata di prendere in considerazione osservazioni e "*memorie*" riguardanti il progetto che possono essere presentate "*da chiunque ne abbia interesse*".

Il presidente della commissione può indire riunioni con privati o enti che hanno dimostrato interesse al progetto, per raccogliere opinioni e osservazioni. La commissione è tenuta a presentare le osservazioni e le eventuali conclusioni raccolte al Ministero dell'ambiente, il quale le deve tenere nel dovuto conto al momento della decisione.

1.3. Leggi regionali in materia di VIA

I contenuti e la procedura di valutazione di impatto ambientale per le tipologie di competenza delle Regioni sono disciplinati dal D.P.R. 12 aprile 1996, *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40 comma 1 della legge 22 febbraio 1994 n. 146*, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, successivamente modificato dal D.P.C.M. 3 settembre 1999 (*Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale*), a sua volta abrogato a decorrere dall'entrata in vigore della parte seconda del D. Lgs. 152/2006⁵.

Il suddetto decreto si applica alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, per l'attuazione della direttiva 85/337/CEE in materia di VIA. Le Regioni sono così tenute a disciplinare i contenuti e le procedure di valutazione di impatto ambientale, per i progetti contenuti negli allegati "a" e "b" del testo normativo:

- i progetti elencati nell'allegato "a" sono assoggettati obbligatoriamente alla procedura di valutazione di impatto ambientale (produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, stoccaggio di prodotti chimici pericolosi, porti turistici e diporto, discariche, ecc.);
- i progetti citati nell'allegato "b" sono assoggettati alla procedura di VIA se ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette come definite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (impianti per l'allevamento intensivo, impianti destinati alla lavorazione dei metalli, impianti di costruzione e di montaggio di auto e motoveicoli, cantieri navali, strade extraurbane secondarie, ecc.);
- per i progetti di opere o di impianti ricadenti all'interno di aree naturali protette, le soglie dimensionali sono ridotte al 50%; per i progetti elencati nell'allegato "b", che non ricadono in aree naturali protette, l'autorità competente verifica, secondo le modalità di cui all'art. 10 e sulla base degli elementi indicati nell'allegato "d", se le caratteristiche e l'ubicazione del progetto richiedono lo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale.

La procedura di valutazione di impatto ambientale ha sempre lo scopo di proteggere la salute e di migliorare la qualità della vita umana, di provvedere alla conservazione della biodiversità e di garantire lo sviluppo sostenibile.

5. Ai sensi dell'art. 52 di detto D.Lgs, come modificato dal D.L. 173/2006, convertito, con modifiche, in L. n.228/2006, la parte seconda entra in vigore il 31 gennaio 2007.

Perciò, anche a livello regionale, per ogni progetto devono essere valutati gli effetti diretti ed indiretti sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, sulle acque di superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio e sull'interazione tra detti fattori, sui beni materiali e sul patrimonio culturale ed ambientale.

La legge prevede anche per le Regioni il rispetto e la massima garanzia dell'informazioni inerenti al progetto ed alle fasi della procedura di VIA.

La procedura di valutazione dell'impatto ambientale, di cui agli articoli 5 e ss. del D.P.R. 12 aprile 1996, ha inizio con l'invio, da parte del committente dell'opera o dall'autorità proponente, della documentazione, completa dello studio d'impatto ambientale, del progetto all'autorità competente. Copia della domanda deve essere inviata anche alla Provincia ed ai Comuni interessati dal progetto, nonché agli enti di gestione dei parchi, se l'opera da realizzare interessa aree naturali protette. Questi enti hanno a disposizione sessanta giorni di tempo per esprimere il loro parere.

Decorso tale termine, l'autorità regionale competente ha novanta giorni, e solo in via eccezionale di particolare rilevanza, altri sessanta giorni di proroga, per esprimere il giudizio di compatibilità ambientale.

Lo studio d'impatto ambientale, realizzato a spese del committente, deve comprendere una descrizione del progetto, degli effetti potenziali che l'opera può avere sull'ambiente e sulle sue componenti (suolo, acqua, aria, flora, fauna, ecc.) e possibili misure per eliminare o diminuire gli effetti ambientali negativi del progetto.

L'autorità competente svolge la procedura di valutazione e conclude il procedimento con un giudizio motivato, da rendere pubblico prima del rilascio del provvedimento amministrativo che darà il consenso, oppure il diniego, alla realizzazione dell'opera oggetto di VIA.

Gli esiti della procedura devono essere comunicati all'autorità che rilascia l'autorizzazione, ai soggetti pubblici e privati interessati dal progetto, e, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, devono mettere a disposizione del pubblico l'esito della procedura, individuando l'ufficio presso il quale vengono depositati i documenti e tutti gli atti inerenti ai procedimenti conclusi.

Qualora il progetto possa avere effetti su Regioni limitrofe, la Regione interessata assicura a queste la possibilità di partecipare alla procedura di valutazione di impatto ambientale. Parimenti, se l'*opus* interessa uno Stato confinante, le Regioni sono tenute ad informare il Ministro dell'ambiente, in osservanza degli obblighi della Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale transfrontaliera, stipulata ad Espoo il 25 febbraio 1991.

1.4. La normativa nazionale in materia di VIA nei suoi più recenti sviluppi

Gli atti normativi di maggiore rilevanza

Come già ricordato, in Italia la procedura di valutazione dell'impatto ambientale per i progetti di rilevanza nazionale è stata per lungo tempo impostata secondo i principi generali dettati dall'art. 6 della legge 349 del 1986.

Nondimeno, il quadro normativo di riferimento ha subito, in questi venti anni, interessanti modifiche, sia a livello comunitario, come la già citata Direttiva 97/11/CE, sia a livello nazionale. Vanno certamente ricordate:

- la legge n. 109/1994 e successive modifiche e integrazioni (Legge quadro sui lavori pubblici), ora abrogata dal D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), e il successivo decreto di attuazione (D.P.R. n. 554/1999);
- la legge n. 443/2001, cd. "legge obiettivo", ed il relativo decreto di attuazione in materia di infrastrutture e trasporti (D. Lgs n. 190/2002);
- le "Linee guida per l'utilizzo dei sistemi innovativi nelle valutazioni di impatto ambientale" di cui al Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 1 aprile 2004;
- la legge n. 308/2004, ("Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione");
- il D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante "Norme in materia ambientale".

Un cenno a parte, merita la legge 241 del 1990, "Legge sul procedimento amministrativo", che ha regolato la fase procedurale e decisionale di ogni procedimento svolto da una pubblica amministrazione, compreso quello per la valutazione di impatto ambientale, ed ha istituito la Conferenza dei servizi (C.d.s.), completata con l'approvazione della legge n. 340/2000 e della legge n. 15/2005, che istituisce l'unico l'unica manifestazione del principio di oralità nel procedimento amministrativo⁶. In particolar modo, le leggi sul riassetto amministrativo, prorogano i tempi della fase istruttoria oltre il termine di 90 giorni solo nel caso in cui sia richiesta la procedura di VIA (art. 14-bis l. 340/2000)⁷.

La C.d.s. è come noto il procedimento amministrativo che riunisce i diversi soggetti pubblici per l'approvazione contestuale di progetti esecutivi di opere

6. Per un'analisi approfondita sull'argomento citato, Vincenzo Cerulli Irelli "Corso di Diritto Amministrativo" Giappichelli, Torino, 2001.

7. L. 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi) ed in particolare il Capo II della medesima legge (Modifiche alla Legge 7 agosto 1990, n. 241 e ulteriori norme in materia di conferenza dei servizi).

da realizzare. Dal punto di vista operativo la Conferenza di Servizi riunisce in un'unica sede tutti gli enti portatori dei diversi interessi coinvolti dalla realizzazione dell'opera.

Per quanto concerne la procedura di VIA, la principale novità contenuta nella nuova formulazione è senz'altro da ricondurre alla previsione di una Conferenza dei servizi sul progetto preliminare delle opere pubbliche, che si esprime a valle della conclusione della fase preliminare della VIA (*scoping*). La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità, su motivata e documentata richiesta dell'interessato, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la Conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la Conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. Nel caso in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale Conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa "zero", e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione, prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della Conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

Le prescrizioni di natura ambientale nella progettazione dei lavori pubblici

La normativa sui lavori pubblici, più volte riformata sino al recente D.Lgs. n. 163/2006⁸, prevede – come è noto – tre differenti livelli di progettazione (pre-

8. La legge quadro sui lavori pubblici, n. 109 del 1994, ovvero la Legge Merloni, è stata soggetta a modifiche ed abrogazioni con l'entrata in vigore del Decreto legislativo 163 del 2006, Testo Unico appalti, non negli articoli procedurali sopra citati.

liminare, definitivo ed esecutivo), caratterizzati da gradi crescenti di approfondimento tecnico. Nell'ambito di tali distinti livelli progettuali, la normativa vigente prescrive alcuni adempimenti di carattere ambientale, volti a consentire una valutazione dell'impatto dell'opera sull'area circostante.

- i) Il *progetto preliminare* serve a definire le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire. Consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio. A tal fine, il progetto preliminare deve essere accompagnato da uno *studio di prefattibilità ambientale*. Questo, in relazione alla tipologia, categoria e all'entità dell'intervento e allo scopo di ricercare le condizioni che consentano un miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica del contesto territoriale, comprende:
 - a) a verifica, anche in relazione all'acquisizione dei necessari pareri amministrativi, di compatibilità dell'intervento con le prescrizioni di eventuali piani paesaggistici, territoriali ed urbanistici sia a carattere generale che settoriale;
 - b) lo studio sui prevedibili effetti della realizzazione dell'intervento e del suo esercizio sulle componenti ambientali e sulla salute dei cittadini;
 - c) l'illustrazione, in funzione della minimizzazione dell'impatto ambientale, delle ragioni della scelta del sito e della soluzione progettuale prescelta nonché delle possibili alternative localizzative e tipologiche;
 - d) la determinazione delle misure di compensazione ambientale e degli eventuali interventi di ripristino, riqualificazione e miglioramento ambientale e paesaggistico, con la stima dei relativi costi da inserire nei piani finanziari dei lavori;
 - e) l'indicazione delle norme di tutela ambientale che si applicano all'intervento e degli eventuali limiti posti dalla normativa di settore per l'esercizio di impianti, nonché l'indicazione dei criteri tecnici che si intendono adottare per assicurarne il rispetto⁹.

Se l'intervento in progetto deve essere assoggettato alla procedura di VIA, lo studio di prefattibilità ambientale (che deve comunque essere sviluppato) contiene le informazioni necessarie allo svolgimento della fase di selezione preliminare dei contenuti dello studio di impatto ambientale (*scoping*).

9. Art. 21, comma 1, DPR 554/1999.

Nel caso di interventi per i quali si rende necessaria la procedura di selezione prevista dalle direttive comunitarie (*screening*) lo studio di prefattibilità ambientale consente di verificare che questi non possano causare impatto ambientale significativo ovvero deve consentire di identificare misure prescrittive tali da mitigare tale impatto¹⁰.

- ii) Per quanto attiene al *progetto definitivo*, le norme prescrivono la necessità che questo sia accompagnato da uno *studio di impatto ambientale* e da uno *studio di fattibilità ambientale*.

Il progetto definitivo deve essere redatto sulla base delle indicazioni del progetto preliminare e includere tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio della concessione edilizia, dell'accertamento di conformità urbanistica o di altro atto equivalente.

Esso comprende, tra l'altro:

- relazione descrittiva;
- relazioni geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica;
- relazioni tecniche specialistiche;
- studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale.

Ove previsto dalla normativa vigente, lo *studio di impatto ambientale* è redatto secondo le norme tecniche che disciplinano la materia ed è predisposto contestualmente al progetto definitivo sulla base dei risultati della fase di selezione preliminare dello studio di impatto ambientale, nonché dei dati e delle informazioni raccolte nell'ambito del progetto stesso.

Qualora la legge non lo prescriva espressamente, è sufficiente allegare al progetto definitivo uno studio di fattibilità ambientale. Questo approfondisce e verifica le analisi sviluppate nella fase di redazione del progetto preliminare ed analizza e determina le misure atte a ridurre o compensare gli effetti dell'intervento sull'ambiente e sulla salute. Inoltre, serve a riqualificare e migliorare la qualità ambientale e paesaggistica del contesto territoriale con riguardo agli esiti delle indagini tecniche, alle caratteristiche dell'ambiente interessato dall'intervento, alla natura delle attività e lavorazioni necessarie all'esecuzione dell'intervento, e all'esistenza di vincoli sulle aree interessate. Infine, contiene tutte le informazioni necessarie al rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni in materia ambientale¹¹.

10. Art. 21, comma 2 DPR 554/1999.

11. Art. 29, commi. 1-2, DPR 554/1999. Per un ulteriore approfondimento, si veda il documento "Linee Guida VIA" A.N.P.A., su richiesta del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, del 18/06/2001.

- iii) La normativa sui lavori pubblici non prescrive, invece, ulteriori adempimenti di natura ambientale collegati alla progettazione esecutiva. È solo previsto che, per gli interventi di particolare complessità, che hanno richiesto, nell'ambito del progetto definitivo, la stesura di relazioni specialistiche, queste siano sviluppate in modo da definire in dettaglio gli aspetti inerenti alla esecuzione e alla manutenzione degli impianti tecnologici e di ogni altro aspetto dell'intervento o del lavoro. Tali relazioni devono illustrare tutte le problematiche esaminate e le verifiche analitiche effettuate in sede di progettazione esecutiva.

Le novità introdotte dal D.Lgs. n. 152/2006

Con la legge n. 308/2004, il Governo è stato delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nei settori e materie, tra cui le procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC).

Il Decreto legislativo n. 152 del 2006 assolve proprio a questa funzione di riordino della normativa ambientale, abrogando le principali fonti normative in materia ambientale, fino ad oggi conosciute: art. 6 della legge n. 349 del 1986; art. 18 c. 5 legge n. 67 del 1988; DPR del 12/04/1996; DPCM del 03/09/1999; DPCM 01/09/2000; art. 6 legge n. 93 del 2001 [...]¹².

L'art. 6 del suddetto decreto costituisce e regola la Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali, presso il Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio, composta da 78 membri, suddivisi in tre settori operativi: VAS-VIA- prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento¹³.

12. Per avere un quadro completo delle norme abrogate, si rimanda al D.Lgs n. 152 del 03/04/2006, Titolo IV *Disposizioni transitorie e finali*, art. 48, comma 1.

13. "La Commissione è composta da settantotto membri, oltre al presidente ed a tre vicepresidenti, scelti tra professori universitari, tra professionisti ed esperti qualificati in sistemi di gestione, in misurazioni e in materie progettuali, geologiche, ambientali, giuridiche, economiche e sociali, nonché fra dirigenti della pubblica amministrazione. L'attività della Commissione è articolata in tre settori operativi facenti capo ai tre vicepresidenti e concernenti, rispettivamente, le seguenti procedure: a) valutazione ambientale strategica; b) valutazione di impatto ambientale; c) prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. La Commissione opera, di norma, attraverso sottocommissioni. Le sottocommissioni sono composte da un numero variabile di componenti in ragione delle professionalità necessarie per il completo ed adeguato esame della specifica pratica. L'individuazione delle professionalità necessarie spetta al vicepresidente competente. Una volta individuate le figure professionali dei componenti e del coordinatore della sottocommissione, i singoli commissari sono assegnati alle sottocommissioni sulla base di un predefinito ordine di turnazione." Art. 6, commi 3-4-5.

Gli articoli 24 e ss. disciplinano la *Valutazione di impatto ambientale*. In particolare, l'art. 25 individua le finalità da raggiungere mediante l'applicazione della normativa:

- conservare e migliorare la qualità della vita umana e dell'ecosistema in generale;
- valutare gli effetti diretti ed indiretti, di ogni progetto, sull'uomo e sull'ambiente¹⁴;
- proporre progetti alternativi a quelli con rilevante impatto ambientale;
- garantire massima informazione tra committente ed autorità competente, e garantire la partecipazione del pubblico al procedimento;
- semplificare, razionalizzare e coordinare le valutazioni e gli atti autorizzativi in materia ambientale.

Il legislatore del 2006 ha voluto, da un lato, confermare gli obiettivi e le finalità previste dalla legge n. 349 del 1986, in recepimento degli obblighi comunitari; dall'altra, ha cercato di snellire il procedimento amministrativo, in conformità con le leggi 241 del 1990 e successive leggi in materia di riassetto del diritto amministrativo.

L'amministrazione competente a valutare ed autorizzare la realizzazione di un'opera soggetta a VIA, è:

- il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, per i progetti a rilevanza nazionale ed internazionale, che richiedano un'autorizzazione statale;
- l'autorità individuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma con propria legge, in tutti gli altri casi.

Di seguito sono elencate le fasi del procedimento:

14. *“La valutazione di impatto ambientale implica una valutazione anticipata finalizzata, nel quadro del principio comunitario di precauzione, alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale. Ne deriva che, il concetto di valutazione di impatto ambientale implica necessariamente che le opere da valutare abbiano comunque un'incidenza sugli elementi naturalistici del territorio, modificandoli in misura più o meno penetrante, giacché tale valutazione è finalizzata a stabilire se le alterazioni conseguenti alla realizzazione delle opere possano ritenersi “accettabili” alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminentemente valori ambientali, dall'altro, dell'interesse pubblico sotteso all'esecuzione dell'opera, potendo gli organi amministrativi preposti al procedimento di v.i.a. dettare prescrizioni e condizioni per meglio garantire la compatibilità ambientale dell'opera progettata”* (Consiglio Stato, sez. IV, 03 maggio 2005, n. 2136). Pres. Venturini - Est. De Felice - Agazzani ed altri (avv.ti Ceruti e Petretti) c. PROVINCIA DI MANTOVA ed altri (avv.ti Sperati e Colombo) (riforma TAR Lombardia sentenza n. 738/2004, dep. in data 8/07/2004). Consiglio di Stato, Sez. IV - 2 ottobre 2006 (C.C. 11/07/2006), Sentenza n. 5760.

1. Fase introduttiva

Il committente o il proponente dell'*opus* da realizzare, accertatosi che il progetto è tra quelli menzionati negli allegati al decreto, ovvero sottoposti a procedura di VIA, deve inoltrare la domanda di autorizzazione ed il SIA, studio di impatto ambientale, a cura e spese proprie, all'autorità competente, nonché a tutti gli enti istituzionali e locali interessati dal progetto in esame¹⁵. Lo studio di impatto ambientale, per essere a norma di legge corretto, deve contenere informazioni dettagliate e puntuali su:

- progetto: caratteristiche, localizzazione, dimensione;
- misure revisionali: evitare, ridurre o compensare gli effetti negativi sull'ambiente;
- individuazione e valorizzazione dei principali effetti ambientali, sia al momento della realizzazione che nella successiva fase di esercizio;
- principali alternative prese in esame dal committente, compresa l'opzione "zero";
- valutazione del rapporto costi-benefici, dal punto di vista ambientale, economico e sociale.

Inoltre, il SIA deve essere accompagnato da una sintesi non tecnica delle caratteristiche dimensionali e funzionali dell'opera o intervento progettato, e deve riguardare il progetto dell'opera nella sua interezza¹⁶.

2. Fase di pubblicità del procedimento

La legge 241/1990 sul procedimento amministrativo regola il diritto di informazione dei *terzi interessati*, ossia dei portatori di interessi pubblici o privati o

15. In particolar modo, il comma 2 dell'art. 27 del D.Lgs concede la possibilità al committente o proponente dell'opera di fare richiesta di una fase preliminare al procedimento di VIA, avente lo scopo di definire, in contraddittorio con l'autorità competente, le informazioni che devono essere contenute nel SIA.

16. "È illegittima l'artificiosa suddivisione del progetto di un'opera, al fine di evitare la sottoposizione dello stesso alla valutazione di impatto ambientale, che sarebbe obbligatoria per l'opera nella sua interezza. Secondo il dettato contenuto nell'art. 16 comma 4 l. n. 109 del 1994, il progetto definitivo di un'opera pubblica deve essere corredato dallo studio di impatto ambientale, con conseguente necessità della verifica dei profili di impatto ambientale al momento dell'approvazione del progetto che comporti variante al p.r.g.. La valutazione ambientale necessita di una valutazione unitaria dell'opera, ostante alla possibilità che, con un meccanismo di stampo elusivo, l'opera venga artificiosamente frazionata in frazioni eseguite in assenza della valutazione perché, isolatamente prese, non configurano interventi sottoposti al regime protettivo" (Consiglio Stato, sez. VI, 30 agosto 2002, n. 4368). "Diversamente, verrebbe inammissibilmente a trasferirsi in capo ai soggetti redattori dei progetti il potere di determinare i limiti della procedura di V.I.A., attraverso la sottoposizione ad essi di porzioni di opera e l'acquisizione, su iniziative parziali e, perciò stesso, non suscettibili di apprezzamento, circa i "livelli di qualità finale" di una pronuncia di compatibilità ambientale asseritamente non modificabile, con conseguente espropriazione delle competenze istituzionali dell'amministrazione competente e sostanziale elusione delle finalità perseguite dalla legge". Consiglio Stato, Sez. IV - 2 ottobre 2006 (C.C. 11/07/2006), Sentenza n. 5760.

diffusi, i quali sono legittimati a prendere visione degli atti del procedimento e a presentare osservazioni scritte¹⁷.

Il decreto in esame dispone in tal senso negli articoli 28 e 29, regolando sia la procedura di deposito degli atti da parte del committente, sia le modalità di partecipazione dei soggetti terzi (privati o pubblici), al procedimento di VIA, attraverso la presentazione di osservazioni e/o pareri sul progetto in esame, entro il termine di 45 giorni dalla data di pubblicazione dell'annuncio di deposito degli atti del procedimento, da parte del committente, *ex art. 28 comma 2 lett. b.*

3. Fase istruttoria e di giudizio

L'istruttoria tecnica, a norma dell'art. 30, consiste in una fase di accertamento delle informazioni trasmesse dal committente o proponente dell'opera, riguardo alla completezza e veridicità dei dati, alla coerenza del progetto e reca un'analisi descrittiva della situazione ambientale del loco interessato dall'opera, e dei relativi impatti che potrebbe subire dopo la realizzazione del piano di lavoro.

Dopo la verifica, l'amministrazione competente conclude il procedimento con un giudizio motivato entro i 90 giorni della pubblicazione di cui l'art. 28 c. 2 lett. *b.*, salvo casi di interruzione e sospensione previsti dalla legge.

L'esito della procedura di valutazione degli impatti ambientali deve essere comunicato ai soggetti del procedimento, a tutte le amministrazioni pubbliche competenti, anche in materia di controlli ambientali, e deve essere adeguatamente pubblicizzato.

La VIA in sede statale

Gli articoli 35 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) introducono una variabile alla procedura di valutazione di impatto ambientale, per tutti i progetti di realizzazione di opere ed interventi che verranno utilizzati da organi dello Stato, o che abbiano impatti ambientali su più Regioni o i cui effetti ambientali interessino altri Stati membri dell'Unione Europea.

La fase procedurale per la realizzazione di tali opere inizia con l'invio dei progetti delle opere ed interventi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministero per i beni e le attività culturali, alla Regione territorialmente interessata, alla Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali di cui all'articolo 6 del Decreto ed agli altri Ministeri eventualmente interessati.

17. Legge n. 241 del 1990 art. 10.

Al progetto deve essere allegato lo studio di impatto ambientale di cui all'articolo 27 e la relativa sintesi non tecnica¹⁸. Qualora l'opera o l'intervento progettato interessi più Regioni, a ciascuna Regione deve essere inviata una copia del progetto, cui vanno allegati il SIA e la relativa sintesi non tecnica.

Per le opere ed interventi che ricadano nel territorio di più enti locali, può essere depositato presso ciascuna Provincia e ciascun Comune solo lo stralcio del progetto e dello studio di impatto ambientale relativo alla porzione dell'opera o intervento che interessa il relativo ambito territoriale, fermo restando il deposito della sintesi non tecnica in versione integrale. Identica possibilità è ammessa con riguardo alle aree naturali protette ed i relativi enti di gestione.

Anche per questa diversa fattispecie è prevista la pubblicità dell'inizio di procedura di VIA, come per la procedura generale, con la facoltà per le Regioni, le Province ed i Comuni interessati di esprimere il loro parere entro sessanta giorni dalla data della trasmissione dei documenti da parte del committente. Decorso tale termine, il giudizio di compatibilità può essere emesso anche in assenza dei predetti pareri.

Il giudizio di compatibilità ambientale è emesso dal Ministro dell'ambiente e del territorio, entro il limite di 90 giorni dalla data di pubblicazione dell'inizio della procedura, dopo l'iter procedurale di verifica tecnica consultiva svolta dalla Commissione e dalle Sottocommissioni istituite dal vicepresidente competente, per ogni progetto inviatogli ai sensi dell'articolo 2, comma 1, incaricate dell'espletamento della fase istruttoria. Il parere emesso dalla sottocommissione è trasmesso, entro dieci giorni dalla sua verbalizzazione, dal competente vicepresidente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, per l'adozione del giudizio di compatibilità ambientale ai sensi del comma 7 dell'articolo 3.

18. *“Il progetto definitivo di un'opera pubblica presuppone, sia la relazione geologica che, ai fini della valutazione di impatto ambientale da parte dell'ente territoriale competente (nella fattispecie la Regione), un serio, preventivo, studio di impatto ambientale (espressamente previsto come parte integrante di tale progetto dall'art. 25 comma 2 lett. f.d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554), il quale verifichi l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità dell'opera, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto stesso e alle principali alternative”* (Consiglio Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4970). *“Infatti, per esempio, si è ritenuto che, in assenza di formale qualificazione, l'individuazione della natura preliminare o definitiva di un progetto di opera pubblica vada effettuata considerando l'essenza del progetto stesso; deve, pertanto, considerarsi definitivo il progetto (approvato) che contenga elaborati compatibili con quelli previsti dall'art. 25 D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 per tale tipo di progetto, quali il piano particellare di esproprio, il computo metrico estimativo, l'elenco prezzi, specie ove si dia espressamente atto che la sua approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera, con conseguente fissazione anche dei termini per l'espropriazione”*. Pres. Venturini - Est. De Felice - Agazzani ed altri (avv.ti Ceruti e Petretti) c. PROVINCIA DI MANTOVA ed altri (avv.ti Sperati e Colombo) (riforma TAR Lombardia sentenza n. 738/2004, dep. in data 8/07/2004). Consiglio di Stato, Sez. IV - 2 ottobre 2006 (C.C. 11/07/2006), Sentenza n. 5760

Qualora l'opera o l'intervento progettato possa avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro dell'Unione europea, al medesimo Stato devono essere trasmesse quanto meno: una descrizione del progetto corredata di tutte le informazioni disponibili circa il suo eventuale impatto transfrontaliero e le informazioni sulla natura della decisione che può essere adottata. Se lo Stato membro, cui siano pervenute le informazioni di cui al comma 1, entro i successivi trenta giorni comunica che intende partecipare alla procedura di valutazione in corso, allo stesso Stato, qualora non vi sia già provveduto, devono essere trasmessi in copia la domanda del committente o proponente, il progetto dell'opera o intervento, lo studio di impatto ambientale e la sintesi non tecnica. Con la trasmissione della documentazione di cui al comma 2 viene assegnato allo Stato interessato un termine di trenta giorni per presentare eventuali osservazioni, salvo che detto Stato non abbia adottato la decisione di esprimere il proprio parere previa consultazione al proprio interno delle autorità competenti e del pubblico interessato, nel qual caso viene assegnato un congruo termine, comunque non superiore a novanta giorni.

La procedura di valutazione termina con la comunicazione degli esiti dell'iter procedurale ai soggetti del procedimento, a tutte le amministrazioni pubbliche competenti, anche in materia di controlli ambientali, e devono essere adeguatamente pubblicizzati.

La VIA in sede regionale o provinciale

La parte II, titolo III, capo III, art. 42 del Codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152/2006) prevede, inoltre, una differenziazione normativa per l'iter dei progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale in sede regionale o provinciale¹⁹.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono definire, per determinate tipologie progettuali e/o aree predeterminate, sulla base degli elementi indicati nell'Allegato IV alla parte seconda del decreto, un incremento delle soglie di cui all'elenco B dell'Allegato III²⁰ alla parte seconda del presente decreto fino alla misura del venti per cento.

19. Sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale in sede regionale o provinciale i progetti di opere ed interventi rientranti nelle categorie di cui all'art. 23, salvo si tratti di opere e interventi sottoposti ad autorizzazione statale o aventi impatto ambientale interregionale o internazionale ai sensi dell'art. 35.

20. Allegato III elenco B: progetti di cui all'art. 23, comma 1 lett. b e c: agricoltura, industria energetica ed estrattiva, lavorazione dei metalli, industria dei prodotti alimentari, industria dei tessili, del cuoio, del legno e della carta, industria della gomma e delle materie plastiche, progetti di infrastrutture, altri progetti.

Qualora dall'istruttoria esperita in sede regionale o provinciale emerga che l'opera o intervento progettato può avere impatti rilevanti anche sul territorio di altre Regioni o province autonome o di altri Stati membri dell'Unione europea, l'autorità competente con proprio provvedimento motivato si dichiara incompetente e rimette gli atti alla Commissione tecnico-consultiva in sede statale. In tale ipotesi è facoltà del committente o proponente chiedere, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, la definizione in via preliminare delle modalità per il rinnovo parziale o totale della fase di apertura del procedimento.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le procedure per la valutazione di impatto ambientale dei progetti.

Fino all'entrata in vigore delle discipline regionali e provinciali, trovano applicazione le disposizioni previste dal decreto legislativo²¹.

21. Si vedano gli artt. 42 a 48 del D.Lgs. 152 del 2006.

2. La valutazione ambientale strategica (VAS)

2.1. Il quadro normativo di riferimento: definizione di VAS e differenze con la VIA

Cenni introduttivi

La procedura di valutazione dell'impatto ambientale, introdotta in molte legislazioni nazionali e sovranazionali, come il *National Environmental Policy Act* (1970) negli Stati Uniti di America, ovvero la Direttiva 85/337/CEE e le rispettive normative degli Stati membri, è stata prevalentemente adoperata a livello progettuale, per consentire una valutazione *prima facie* delle modifiche sostanziali della realtà ambientale determinate dall'intervento dell'uomo.

La necessità che l'impatto ambientale sia considerato insieme agli aspetti sociali ed economici nella promozione di politiche, piani e programmi è da tempo riconosciuta in ambito internazionale e nazionale.

È stata infatti rilevata l'incongruenza di una procedura di valutazione di impatto ambientale limitata ai singoli progetti e non realizzata anche a monte, nella fase di piano o di programma, per tenere conto preventivamente di tutte le alternative possibili.

Soprattutto dal 1990 in poi, si è avvertito il bisogno di intervenire per la tutela ambientale, non solo sulla valutazione dei progetti, ma anche sullo studio dell'impatto ambientale di politiche, piani e programmi, le cosiddette "PPP", attraverso un processo per la valutazione delle conseguenze ambientali di proposte per la realizzazione di opere che incidono sull'ambiente.

Tali procedure di valutazione avrebbero dovuto differenziarsi dalla VIA, andando a costituire l'ambito teorico ed operativo ad essa collegato, ma autonomo, denominato *Valutazione ambientale strategica*, (VAS), dall'inglese *Strategic Environmental Assessment*, (SEA).

A differenza dalla valutazione di impatto ambientale, che rappresenta uno strumento a posteriori, nel senso che viene applicato in risposta a progetti di sviluppo, già in larga parte definiti, e limitatamente modificabili, la VAS, invece, si propone come uno strumento che agisce a priori, cercando di anticipare le considerazioni ambientali ai livelli decisionali più elevati, con una maggiore possibilità di intervenire nella stesura del progetto dell'opera oggetto di valutazione.

Infine, la VIA, diversamente dalla valutazione ambientale strategica, non prende in esame gli effetti cumulativi derivanti da una pluralità di azioni differenti attuate da più soggetti, né gli impatti che il progetto può causare sulla biodiversità e sull'atmosfera .

Uno dei principali obiettivi della *Valutazione ambientale strategica* è quello di analizzare gli impatti cumulativi a carico delle risorse ambientali.

L'impatto cumulativo è l'effetto complessivo di più impatti su una determinata risorsa, ravvicinati nel tempo e nello spazio o provenienti da più azioni diverse o che si verificheranno in futuro, ovvero l'insieme delle conseguenze che si avranno sull'ambiente. Se una stessa risorsa subisce impatti simili, si verificherà un effetto *additivo*, ad esempio, industrie, aziende agricole e privati che prelevano l'acqua da una stessa fonte, come un lago, provocheranno una riduzione del livello dell'acqua, determinando un impatto complessivo anche sulla fauna e sulla flora ivi presente. Gli impatti cumulativi possono inoltre essere originati dall'interazione complessa, *sinergica* di impatti differenti.

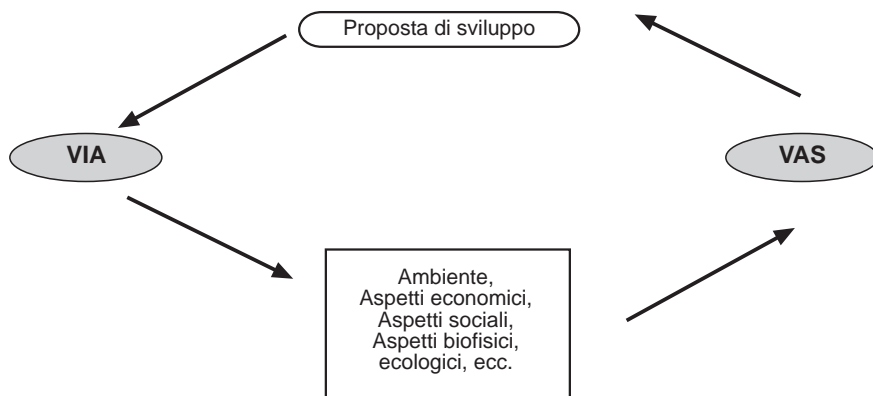
L'analisi degli impatti cumulativi, causati dall'effetto additivo o sinergico, su una risorsa, permette di verificare le conseguenze rilevanti di più impatti non significative se considerate singolarmente.

Tav. 1 - Differenze tra VIA e VAS

VIA	VAS
Ha per oggetto i progetti	Ha per oggetto le politiche, i piani, i programmi
Si attua alla fine del processo decisionale	Si attua sin dalle prime fasi del processo decisionale
Approccio reattivo alle proposte di sviluppo	Approccio <i>pro-attivo</i> alle proposte di sviluppo
Individua specifici impatti sull'ambiente	Identifica le implicazioni ambientali delle decisioni e gli aspetti focali legati allo sviluppo sostenibile
Considera un numero limitato di alternative praticabili	Considera un'ampia gamma di alternative praticabili
Analisi limitata degli impatti cumulativi	Segnalazione precoce degli impatti cumulativi
Enfasi sulla mitigazione degli impatti	Enfasi sul conseguimento degli obiettivi ambientali e sul mantenimento dei sistemi naturali
Prospettiva ristretta, alto livello di dettaglio	Prospettiva ampia, minore livello di dettaglio per fornire una visione complessiva ed una struttura generale
Procedura ben definita, con inizio e termine precisamente individuati	Processo a più stadi, con fasi sovrapposte, a sviluppo continuo e iterativo
Affronta i sintomi di degrado ambientale	Individua le fonti di degrado ambientale
È incentrata sulla compatibilità ambientale dei progetti	È incentrata sulla sostenibilità complessiva dell'insieme delle azioni che possono scaturire dai politiche, piani e programmi (PPP)

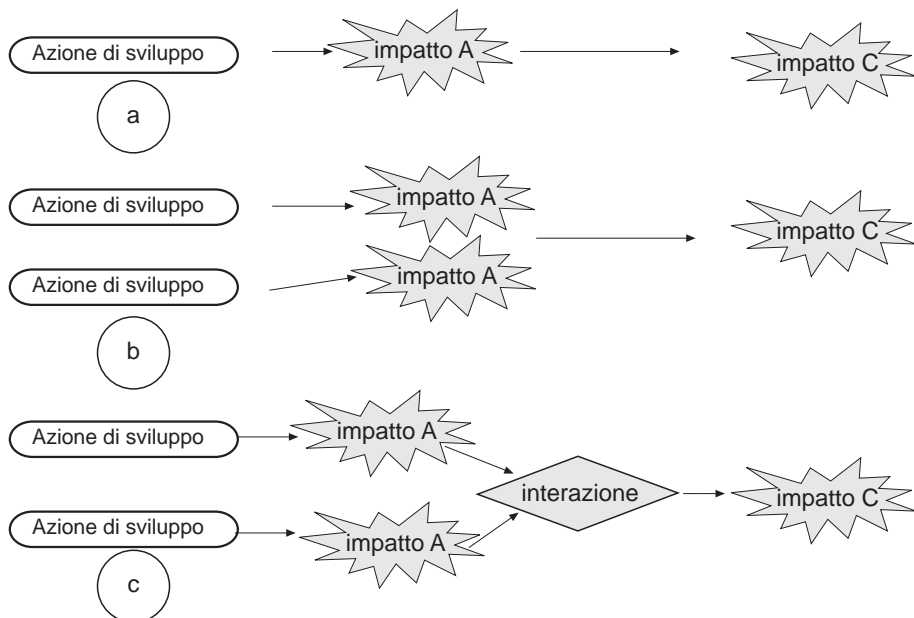
Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

Fig. 1 - Relazioni tra VIA e VAS



Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

Fig. 2 - Diagramma di flusso di un impatto indiretto (a), di un impatto cumulativo di tipo additivo (b), e di un impatto cumulativo di tipo sinergico (c)



Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

Il quadro di riferimento legislativo a livello Comunitario

La Direttiva Europea 2001/42/CE concernente “*La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente naturale*” (cd. Direttiva VAS), entrata in vigore il 21 luglio 2001, rappresenta un importante passo avanti nel quadro del diritto ambientale europeo.

La Direttiva, all’art. 1, si pone come obiettivo quello di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e individua nella *valutazione ambientale strategica* lo strumento per l’integrazione delle considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione e dell’adozione di piani e programmi, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, attraverso la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull’ambiente.

Il legislatore comunitario, dopo l’enunciazione dei fini della legge, passa alle “definizioni” correlate al testo normativo.

Per *piani e programmi* s’intendono quelli elaborati e/o adottati da un’istituzione a livello nazionale e locale, ad esempio un’amministrazione statale, regionale, comunale, oppure quelli preparati da un ente locale ma, che per essere approvati, hanno bisogno di un intervento legislativo del parlamento o del governo, ovvero quelli che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

La valutazione ambientale, a cui sono sottoposti piani e programmi, consiste nell’elaborazione di uno studio che analizzi il rapporto tra l’ambiente ed il piano dell’opera, al fine di analizzare gli impatti ambientali. In tal modo si garantisce che gli effetti ambientali derivanti dall’attuazione di determinati piani e programmi (art. 3) siano presi in considerazione e valutati durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.

La *valutazione ambientale strategica*, quindi, si delinea come un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte – politiche, piani o iniziative – nell’ambito di programmi nazionali, regionali e locali, in modo che queste siano incluse e affrontate, alla pari delle considerazioni di ordine economico e sociale, fin dalle prime fasi (strategiche) del processo decisionale.

In altre parole, la *valutazione ambientale strategica* assolve al compito di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e pianificatorie con gli obiettivi di sostenibilità, a differenza della VIA che si applica a singoli progetti di opere.

L’elaborazione delle procedure individuate nella Direttiva 2001/42/CE rappresenta uno strumento di supporto al proponente, ed al decisore, per la formazione degli indirizzi e delle scelte di pianificazione, fornendo opzioni alternative rispetto al raggiungimento di un obiettivo mediante la determinazio-

ne dei possibili impatti delle azioni prospettate. In sostanza, la VAS diventa per il Piano/Programma, elemento:

- costruttivo
- valutativo
- gestionale
- di monitoraggio.

Quest'ultima funzione di monitoraggio rappresenta uno degli aspetti innovativi introdotti dalla Direttiva, al fine di controllare e contrastare gli effetti negativi imprevisti derivanti dall'attuazione di un piano o programma e adottare misure correttive al processo in atto.

Tra le altre novità introdotte dalla Direttiva si segnala:

- il criterio ampio di partecipazione, tutela degli interessi legittimi e trasparenza nel processo decisionale, che si attua attraverso il coinvolgimento e la consultazione in tutte le fasi del processo di valutazione delle autorità *“che, per le loro specifiche competenze ambientali, possano essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi”* e del pubblico che in qualche modo risulta interessato dall'iter decisionale;
- le consultazioni transfrontaliere con i Paesi terzi qualora si ritenga che l'attuazione di un piano o programma in fase di preparazione possa avere effetti significativi transfrontalieri.

In merito, la Direttiva segue l'approccio generale della Convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, sottoscritta il 26 febbraio 1991 e entrata in vigore il 10 settembre 1997, che incoraggia le parti ad attuare i suoi principi anche nelle politiche, piani e programmi.

Le fasi del procedimento di VAS

Come per la normativa VIA, anche la Direttiva 2001/42/CE indica nel suo articolato l'iter procedurale per la *valutazione ambientale strategica* di piani e programmi.

La *prima fase*, definita *“di selezione”* o *“screening”* consiste nel valutare la necessità che il piano o il programma, debba essere sottoposto a VAS.

L'articolo 3 della Direttiva prevede la procedura di *valutazione ambientale strategica* per tutti i piani o programmi che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque e per tutti quelli che rientrano negli allegati I e II della Direttiva 85/337/CEE che hanno bisogno dell'autorizzazione secondo la normativa della VIA, nonché quelli previsti dagli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

Per gli altri casi, non esplicitamente previsti dalle direttive europee, gli Stati membri determinano se i piani o programmi possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso, o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni, *ex art. 3*.

Qualora la fase di *screening* dia esito positivo, si passa alla *seconda fase*, "*di focalizzazione degli aspetti salienti*" o "*scoping*".

Questa consiste nel definire gli aspetti salienti, i problemi, le opportunità dell'uso delle risorse, ovvero tutti gli aspetti correlati al piano o programma, così come avvertiti dalla comunità locali, dagli amministratori provinciali e regionali, ma anche dall'opinione pubblica, al fine di:

- a) ottenere una visione completa del piano;
- b) elaborare idonee strategie per superare i conflitti;
- c) avere la possibilità di portare a termine l'obiettivo di sviluppo locale, oggetto del piano o del programma;
- d) garantire un alto livello di protezione e tutela del patrimonio e dell'ambiente.

Tutto ciò tramite la redazione di un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente, nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale.

Di grande rilevanza è l'individuazione del contesto spaziale e temporale, che insieme formano il "*contesto ambientale*".

Lo studio del contesto ambientale rappresenta la *terza fase* della VAS, laddove si procede a definire in modo dettagliato l'area geografica e l'arco temporale interessati dal piano o programma: l'area territoriale che potrà essere soggetta agli impatti ed il periodo di tempo in cui possono manifestarsi tali impatti sull'ambiente.

Dopo aver preso conoscenza delle caratteristiche del programma, dell'area geografica interessata, dei periodi di realizzazione e dei possibili impatti, si passa alla *quarta fase*, caratterizzata dall'analisi degli obiettivi di gestione sostenibili delle risorse, fondamentale per conoscere i criteri di valutazione dei programmi sottoposti a VAS per il calcolo degli impatti ambientali delle diverse azioni alternative.

Ad esempio, sul "*Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi Strutturali dell'unione Europea*", pubblicato a Londra nel 1998 dalla Commissione delle Comunità Europee, sono indicati gli obiettivi di carattere generale da perseguire nel periodo 2000-2006:

- ridurre al minimo l'impiego di risorse energetiche non rinnovabili;
- utilizzare e gestire correttamente le sostanze dei rifiuti pericolosi/inquinanti;

- conservare e migliorare lo stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi;
- conservare e migliorare la qualità delle risorse idriche;
- conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali;
- conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale;
- proteggere l'atmosfera.

Oltre a questi, poi, ci sono gli obiettivi specifici ovvero *target* o *traguardi*, che consistono nell'individuare l'obiettivo e quantificarlo. Ad esempio: riduzione dell'inquinamento acustico del 15% nei prossimi tre anni.

La fase dell'individuazione degli obiettivi, generali o specifici, serve per associare a ciascuno di essi gli indicatori ambientali più idonei a:

- descrivere lo stato iniziale dell'ambiente;
- definire le variazioni ambientali attese a seguito dell'attuazioni delle azioni di piano;
- monitorare nel tempo gli effetti del PPP.

Gli indicatori ambientali sono principalmente di tre tipi:

- *indicatori di stato*, che descrivono lo stato qualitativo o quantitativo delle risorse e della matrici ambientali (es. concentrazione in nitrati delle acque sotterranee);
- *indicatori di pressione*, che esprimono il tipo e le intensità delle differenti pressioni sulle risorse e sulle matrici ambientali (es. unità di fertilizzanti azotati impiegati in agricoltura per ettaro di superficie agricola e per anno);
- *indicatori di azione*, che servono a descrivere il grado di attuazione di un'azione prevista (es. numero di aziende agricole che adottano i codici di buona pratica agricola).

In base ai criteri suggeriti dalla Commissione europea gli indicatori da impiegarsi nella valutazione dovrebbero;

- essere rappresentativi;
- essere validi dal punto di vista scientifico;
- essere semplici e di agevole interpretazione;
- indicare le tendenze nel tempo;
- ove possibile, fornire un'indicazione precoce sulle tendenze irreversibili;
- essere sensibili ai cambiamenti che avvengono nell'ambiente o nell'economia;
- essere basati su dati facilmente disponibili o disponibili a costi ragionevoli;
- essere basati su dati adeguatamente documentati e di qualità certa;
- poter essere aggiornati periodicamente.

In definitiva, gli indicatori sono variabili ambientali che servono a descrivere le condizioni iniziali dell'ambiente, i cambiamenti nel tempo di tali condizioni, e a valutare le diverse alternative di azione, con riferimento agli obiettivi ambientali definiti dalla VAS.

L'art 5 della Direttiva 2001/425/CE introduce la *quinta fase* del processo di valutazione ambientale strategica, nel momento in cui indica che il rapporto ambientale deve individuare le proposte alternative di azione in grado di garantire il conseguimento degli obiettivi ambientali prefissati.

Nel corso di questa fase le differenti alternative di azione vengono valutate alla luce degli obiettivi e degli indicatori ambientali che sono stati individuati nel corso delle fasi precedenti.

Le alternative di azione considerate nella valutazione possono essere:

- alternative di azione contenute nel PPP oggetto di valutazione;
- alternative di azione generate nell'ambito della VAS.

Il metodo più comune è quello basato sull'utilizzo di matrici semplici, che consentono di incrociare le diverse alternative di azione considerate con gli obiettivi ambientali definiti nell'ambito della VAS (tav. 2).

Le attività descritte in precedenza conducono alla *sesta fase* della VAS, ovvero alla redazione di un rapporto ambientale in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente. I contenuti del rapporto ambientale secondo la direttiva comunitaria sono i seguenti:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) indicazione degli aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi, in particolare, quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio cul-

Tav. 2 - Esempio di matrice semplice per la valutazione degli impatti delle differenti azioni di un ipotetico piano di potenziamento della rete stradale

Obiettivi ambientali	Alternative di azione			
	Azione 1 Ampliamento della rete stradale esistente	Azione 2 Riqualificazione e razionalizzazione della rete viaria esistente	Azione 3 Potenziamento del trasporto su ferro	Azione 4 Potenziamento dei nodi di scambio intermodale
1. Tutela delle aree rurali	Impatti negativi significativi	Impatti negativi trascurabili
2. Controllo dello sviluppo urbano	Impatti negativi significativi	Impatti positivi rilevanti	Probabili impatti positivi	Probabili impatti positivi
3. Miglioramento della qualità dell'aria	Impatti positivi trascurabili	Probabili impatti positivi	Impatti positivi rilevanti	Probabili impatti positivi
4. Diminuzione del traffico autoveicolare	Impatti incerti	Probabili impatti positivi	Impatti positivi rilevanti	Probabili impatti positivi
5. Incidentalità	Impatti incerti	Impatti positivi rilevanti	Probabili impatti positivi
6. Altri obiettivi

Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

turale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori. Tali effetti devono comprendere quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi;

- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;
- h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di *know-how*) nella raccolta delle informazioni richieste; descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio; sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

Esaurite le fasi precedenti, inizia l'ultima fase, la *settima*, quella delle *consultazioni*, disciplinata dall'art. 6 della direttiva 2001/42/CE nel momento in cui prevede che la proposta di piano o di programma e il rapporto ambientale debbano essere messi a disposizione del pubblico e delle autorità che per loro competenze ambientali possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi.

Le consultazioni devono avvenire in maniera tale da garantire alle altre autorità e al pubblico un congruo termine per esprimere il proprio parere, prima dell'adozione, in merito alla proposta di piano o di programma.

Tav. 3 - Le diverse fasi della VAS e VIA ai sensi delle direttive Comunitarie

VAS (Valutazione ambientale strategica)	VIA (Valutazione di impatto ambientale)
<i>Screening</i> o selezione dei progetti da sottoporre a VAS	Verifica da parte del committente che il progetto da realizzare rientri tra quelli menzionati dagli allegati alla direttiva, i quali devono obbligatoriamente essere sottoposti a VIA
<i>Scoping</i> : analisi degli aspetti ambientali più rilevanti di un progetto	Consegna dei documenti e dello studio di impatto ambientale all'autorità competente
Studio del contesto ambientale: analisi geografica e temporale del progetto da realizzare	Pubblicità di inizio del procedimento
Analisi degli obiettivi di gestione sostenibili	<i>Scoping</i> : analisi degli aspetti ambientali più rilevanti di un progetto
Presentazione di proposte alternative al progetto in esame	Studio di valutazione degli impatti ambientali
Redazione del rapporto ambientale	Momento decisionale: autorizzazione o diniego alla realizzazione del progetto in esame
Consultazioni e pubblicità del provvedimento decisionale.	Pubblicità del provvedimento finale

Fonte: Centro studi CNI, 2006

Da un certo punto di vista, la valutazione ambientale strategica rappresenta lo strumento privilegiato per l'attuazione dei principi di partecipazione pubblica alla formazione dei piani e dei programmi in materia ambientale, così come sanciti dalla Convenzione di Aarhus e dalla Direttiva comunitaria di recepimento 2003/35/CE.

2.2. La disciplina nazionale in materia di VAS

Il conflitto tra Stato italiano e le Regioni in materia di VAS

Come anticipato, la Direttiva europea 2001/42/CE si pone come obiettivo quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e individua nella valutazione ambientale strategica lo strumento per l'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La Direttiva, entrata in vigore il 21 luglio 2001 e il cui termine ultimo di recepimento era fissato per il 21 luglio 2004, è stata recepita a livello nazionale solo nell'aprile del 2006, anche se, precedentemente a questa data, alcune Regioni avevano approvato ed emanato disposizioni che prevedono un suo parziale recepimento. Altre Regioni, invece, hanno fatto confluire gli aspetti riguardanti la *valutazione ambientale strategica* di piani e programmi nell'ambito della legislazione sulla VIA oppure nell'ambito della legislazione urbanistica e di pianificazione territoriale regionale, entrando anche in conflitto con lo Stato centrale per ragioni di legittimità Costituzionale.

Come previsto dall'art. 117 della Costituzione, una direttiva comunitaria può essere recepita dalle Regioni e dalle Province autonome; lo stesso articolo della Costituzione, al primo comma, sottolinea però che *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*. Esiste, difatti, un obbligo di armonizzazione, derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, che impone la necessità della valutazione degli interessi unitari che discendono direttamente dalle finalità della normativa comunitaria da recepire. Il che, in linea di principio, giustificherebbe l'intervento normativo statale anche nelle materie di competenza concorrente o residuale.

Le Direttive 2003/4/CE e 2001/42/CE attengono alla materia ambientale, che non rientra nella competenza regionale e che presenta, per sua natura, un carattere fortemente unitario. L'art. 174 del Trattato stabilisce, invero, che la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della pro-

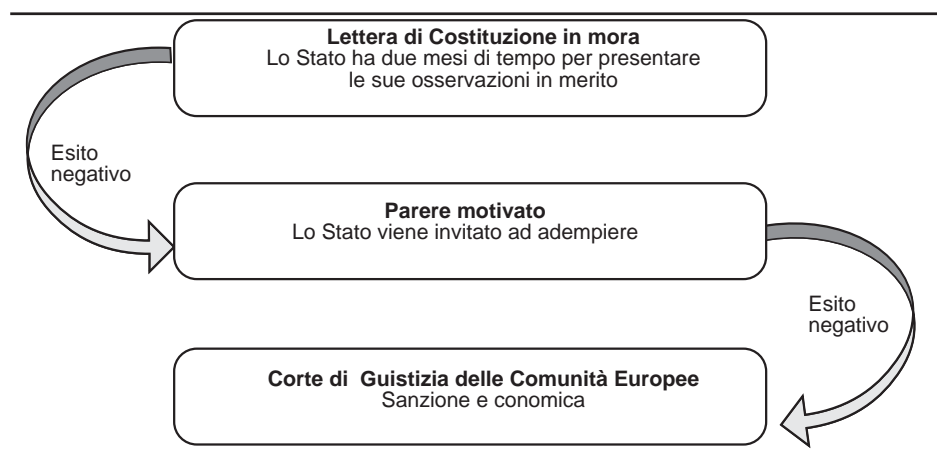
tezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa deve essere fondata sul principio della precauzione. L'art. 6 del Trattato, inoltre, stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Il contrasto tra la posizione dello Stato e quella delle Regioni concerne la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s della Costituzione in quanto la difesa erariale sostiene la stretta riconducibilità della Direttiva 2001/42/CE alla materia ambientale, di competenza esclusiva dello Stato. A fondamento di quest'affermazione viene fatto riferimento agli obiettivi prefissati dalla Direttiva, tra cui spicca il "raggiungimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile attraverso la integrazione di Considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi".

I contrasti emersi in sede comunitaria

Per il mancato recepimento di una Direttiva da parte degli Stati membri, spetta alla Commissione Europea, secondo l'articolo 226 TCE, la titolarità della funzione di controllo e l'avvio della "procedura d'infrazione", che, in caso di esito negativo, (cioè qualora la Commissione constati che gli Stati membri non hanno conformato la propria legislazione a quella comunitaria) ha carattere sanzionatorio. Esemplificativamente, l'iter della procedura è concepito come riportato nella figura 3.

Fig. 3 - La procedura d'infrazione



Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

L'Italia, insieme ad altri 11 Stati membri, non avendo recepito la direttiva 2001/42/CE ha ricevuto l'11 luglio 2005 il parere motivato.

Per tale motivi, il Parlamento italiano è stato "costretto" ad esaminare la materia ambientale e ad adottare la legge n. 308 del 15 dicembre 2004, entrata in vigore l'11 gennaio 2005, che delega il Governo alla redazione di testi unici in materia ambientale, ovviamente includendo la VAS come intervento legislativo prioritario²².

Dopo sedici mesi dall'entrata in vigore della suddetta fonte normativa, è stato finalmente approvato il Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, recante "Norme in materia ambientale".

Il D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, "Norme in materia Ambientale" (Codice dell'ambiente) e la VAS.

Il provvedimento in oggetto, come ricordato, è un corpus normativo di 318 articoli volto a semplificare, razionalizzare, coordinare e rendere più chiara la legislazione ambientale in sei settori chiave, suddivisi in 5 capitoli:

- procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC);
- difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche;
- gestione dei rifiuti e bonifiche;
- tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera;
- danno ambientale.

Quattro i profili strategici adottati per la redazione del Testo Unico:

1. recepimento delle direttive comunitarie ancora non entrate nella legislazione italiana nei settori oggetto della delega (trattasi in totale di otto direttive);
2. accorpamento delle disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina, in modo da ridurre le ripetizioni;

22. Art. 1: "Il Governo È delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nei seguenti settori e materie, anche mediante la redazione di testi unici:

- a) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati;
- b) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche;
- c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione;
- d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna;
- e) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente;
- f) procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC);
- g) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera".

3. integrazione nei vari disposti normativi della pluralità di previsioni precedentemente disseminate in testi eterogenei, riducendo così la stratificazione normativa generatasi per effetto delle innumerevoli norme che si sono nel tempo sovrapposte e predisponendo una serie di articolati aggiornati e coordinati;
4. abrogazione espressa delle disposizioni non più in vigore. A questo riguardo, benché sia noto come la semplificazione normativa non dipenda unicamente dalla quantità delle disposizioni formalmente in vigore, il risultato dell'opera di riordino ha condotto all'abrogazione di cinque leggi, dieci disposizioni di legge, due decreti legislativi, quattro d.P.R., tre d.P.C.M. ed otto decreti ministeriali, cui sono da aggiungere le disposizioni già abrogate e di cui viene confermata l'abrogazione da parte dei decreti delegati.

La parte Seconda del Codice dell'Ambiente coordina la disciplina di tutte le autorizzazioni ambientali, ad eccezione di quelle previste per le grandi opere e dà attuazione a 3 direttive comunitarie.

In particolare è prevista:

- a) una disciplina generale delle valutazioni ambientali che è affidata alla Commissione tecnico-consultiva articolata in tre settori operativi con l'introduzione di meccanismi di integrazione e coordinamento fra le diverse procedure in modo da predisporre una disciplina idonea ad evitare duplicazioni di giudizi e sovrapposizioni di procedimenti, e garantendo invece l'effettività delle verifiche;
- b) una disciplina della VAS che ne delinea l'ambito di applicazione concernente piani e programmi;
- c) una scansione puntuale dei procedimenti per garantire il completamento delle procedure in tempi certi.

L'art'4 del decreto recepisce la direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata ed integrata con la direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 e con la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2003 e della direttiva 1999/61/CE del 24 settembre 1999 recepita con il decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, con l'enunciazione degli obiettivi che il testo normativo si prefigge di raggiungere.

L'articolo successivo entra nel merito della questione con la definizione dei termini principali oggetto del decreto, partendo proprio dalla definizione della VAS e della VIA.

Le definizioni contenute nel Codice dell'ambiente

L'art. 5 del D.Lgs. n. 152/2006 reca una serie di definizioni rilevanti ai fini della disciplina dettata dal Codice, tra cui si possono ricordare:

- a) *procedimento di valutazione ambientale strategica - VAS*: l'elaborazione di un *rapporto* concernente l'impatto sull'ambiente conseguente all'attuazione di un determinato piano o programma da adottarsi o approvarsi, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale di approvazione di un piano o programma e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione;
- b) *procedimento di valutazione di impatto ambientale - VIA*: l'elaborazione di uno *studio* concernente l'impatto sull'ambiente che può derivare dalla realizzazione e dall'esercizio di un'opera il cui progetto è sottoposto ad approvazione o autorizzazione, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione dello studio ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale di approvazione o autorizzazione del progetto dell'opera e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione;
- c) *impatto ambientale*: l'alterazione qualitativa e/o quantitativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, fisici, chimici, naturalistici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o della realizzazione di progetti relativi a particolari impianti, opere o interventi pubblici o privati, nonché della messa in esercizio delle relative attività;
- d) *piani e programmi*: tutti gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative adottati o approvati da autorità statali, regionali o locali, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche; salvi i casi in cui le norme di settore vigenti dispongano altrimenti, la valutazione ambientale strategica viene eseguita, prima dell'approvazione, sui piani e programmi adottati oppure, ove non sia previsto un atto formale di adozione, sulle proposte di piani o programmi giunte al grado di elaborazione necessario e sufficiente per la loro presentazione per l'approvazione;
- e) *progetto di opera od intervento*: l'elaborato tecnico, preliminare, definitivo o esecutivo concernente la realizzazione di un impianto, opera o intervento, compresi gli interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio quali quelli destinati allo sfruttamento delle risorse naturali e del suolo; salvi i casi in cui le normative vigenti di settore espressa-

- mente dispongano altrimenti, la valutazione di impatto ambientale viene eseguita sui progetti preliminari che contengano l'esatta indicazione delle aree impegnate e delle caratteristiche prestazionali delle opere da realizzare, oltre agli ulteriori elementi comunque ritenuti utili per lo svolgimento della valutazione di impatto ambientale;
- f) *rapporto ambientale*: lo studio tecnico-scientifico contenente l'individuazione, la descrizione e la valutazione degli effetti significativi che l'attuazione di un determinato piano o programma potrebbe avere sull'ambiente, nonché delle ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma;
 - g) *studio d'impatto ambientale*: lo studio tecnico-scientifico contenente una descrizione del progetto con le informazioni relative alla sua ubicazione, concezione e dimensione, l'individuazione, la descrizione e la valutazione degli effetti significativi che avrebbe la realizzazione del progetto sull'ambiente, nonché contenente il confronto con le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi, degli interessi e dei servizi correlati all'opera o all'intervento progettato e dell'ambito territoriale interessato;
 - h) *giudizio di compatibilità ambientale*: l'atto con il quale l'organo competente conclude la procedura di valutazione ambientale strategica o di valutazione di impatto ambientale;
 - i) *consultazione*: l'insieme delle forme di partecipazione, anche diretta, delle altre amministrazioni e del pubblico interessato nella raccolta e valutazione dei dati ed informazioni che costituiscono il quadro conoscitivo necessario per esprimere il giudizio di compatibilità ambientale di un determinato piano o programma o di un determinato progetto;
 - l) *pubblico*: una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone;
 - m) *pubblico interessato*: il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA), si considerano titolari di siffatto interesse;
 - s) *soggetti interessati*: chiunque, tenuto conto delle caratteristiche socio-economiche e territoriali del piano o programma sottoposto a valuta-

- zione di impatto strategico o del progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale, intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti dell'intervento medesimo;
- t) *procedura di verifica preventiva*: il procedimento preliminare, che precede la presentazione della proposta di piano o programma, oppure la presentazione del progetto, attivato allo scopo di definire se un determinato piano o programma debba essere sottoposto a valutazione ambientale strategica, oppure se un determinato progetto debba essere assoggettato alla procedura di valutazione di impatto ambientale;
 - u) *fase preliminare*: il procedimento che precede la presentazione del progetto, attivato allo scopo di definire, in contraddittorio tra autorità competente e soggetto proponente, le informazioni che devono essere fornite nello studio di impatto ambientale.

La Commissione tecnico-consultiva

Va ancora ricordato che il Codice prevede l'istituzione (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio), presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, della *Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali*. Il decreto istitutivo deve stabilire la durata, le modalità per l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione.

La Commissione assicura al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione delle norme di cui alla parte seconda del decreto legislativo. In particolare, la Commissione provvede all'istruttoria e si esprime sui rapporti ambientali e sugli studi di impatto ambientale relativi a piani e programmi oppure a progetti rispettivamente sottoposti a valutazione ambientale strategica ed a valutazione di impatto ambientale di competenza statale, e si esprime altresì sulle autorizzazioni integrate ambientali di competenza statale. La Commissione è composta da settantotto membri, oltre al presidente ed a tre vicepresidenti, scelti tra professori universitari, tra professionisti ed esperti qualificati in sistemi di gestione, in misurazioni e in materie progettuali, geologiche, ambientali, giuridiche, economiche e sociali, nonché fra dirigenti della pubblica amministrazione.

L'attività della Commissione è articolata in tre settori operativi facenti capo ai tre vicepresidenti e concernenti, rispettivamente, le seguenti procedure:

- a) valutazione ambientale strategica;
- b) valutazione di impatto ambientale;
- c) prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

Opera, di norma, attraverso sottocommissioni. Le sottocommissioni sono composte da un numero variabile di componenti in ragione delle professionalità necessarie per il completo ed adeguato esame della specifica pratica. L'individuazione delle professionalità necessarie spetta al vicepresidente competente. Una volta individuate le figure professionali dei componenti e del coordinatore della sottocommissione, i singoli commissari sono assegnati alle sottocommissioni sulla base di un predefinito ordine di turnazione.

Il procedimento

L'iter procedurale introdotto dal decreto legislativo 152 del 2006, è del tutto simile alla procedura di valutazione introdotta dalla direttiva 2001/42/CE, ed ha inizio nella fase preparatoria del piano o del programma.

Infatti, si articola in una fase di *screening*, ovvero nell'accertamento che il piano o programma, proposto dal committente, il quale consegna tutte le informazioni rilevanti ai fini dell'autorizzazione, debba essere sottoposto a procedura di *valutazione ambientale strategica*. In base all'art. 7 del DDL sono sottoposti a valutazione ambientale strategica:

- i piani e i programmi concernenti i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli;
- quelli contenenti la definizione del quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione di opere ed interventi i cui progetti sono sottoposti a valutazione di impatto ambientale in base alla normativa vigente;
- i piani e i programmi concernenti i siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica.

Sono altresì sottoposti a valutazione ambientale strategica i piani e i programmi, diversi da quelli richiamati in precedenza, contenenti la definizione del quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione di opere ed interventi i cui progetti, pur non essendo sottoposti a valutazione di impatto ambientale in base alle presenti norme, possono tuttavia avere effetti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, a giudizio della sottocommissione competente per la valutazione ambientale strategica.

Dopo questa prima fase, si passa alla successiva definita di *scoping*, dove vengono definiti gli aspetti salienti, i problemi, le opportunità dell'uso delle ri-

sorse, ovvero tutti gli aspetti correlati al piano o programma, nonché le possibili alternative al piano stesso.

Tutti questi aspetti, vengono poi riportati, dalla Commissione competente, in un *rapporto ambientale*, redatto, prima ed ai fini dell'approvazione, che costituisce parte integrante della documentazione del piano o del programma proposto o adottato e da approvarsi.

Nel *rapporto ambientale* debbono essere individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso.

Dal momento della redazione del rapporto, si aprono una serie di consultazioni, sia con il proponente del piano che può aprire un contraddittorio con la Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali, sia con le altre autorità, nazionali, ma anche estere, che sono interessate dal piano oggetto di valutazione.

Questa fase è fondamentale per ricevere tutte le informazioni necessarie che unite al rapporto ambientale porteranno la Commissione, entro sessanta giorni dalla scadenza dell'ultimo termine utile per la presentazione dei pareri, ad emettere il giudizio di compatibilità ambientale contenente un parere ambientale articolato e motivato che costituisce presupposto per la prosecuzione del procedimento di approvazione del piano o del programma, approvazione che si risolve con giudizio di compatibilità ambientale.

2.3. Analisi comparata delle disposizioni normative regionali concernenti la VAS ai sensi della direttiva 2001/42/CE

Il recepimento in sede regionale

Come abbiamo già visto nel precedente paragrafo, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 152 del 2006, lo Stato italiano non aveva ancora recepito la direttiva europea concernente le disposizioni per la valutazione ambientale strategica. Ciò ha portato ad un recepimento della normativa comunitaria da parte dei Consigli regionali, con non pochi problemi: le norme emanate da alcune Regioni, (ad esempio quella del Friuli Venezia Giulia²³) sono oggetto di ricorso per legittimità costituzionale.

23. L'8 luglio 2005 l'esame da parte del Consiglio dei ministri della legge regionale 11/2005 del Friuli Venezia Giulia in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) si è concluso con l'impugnativa da parte del Governo.

Possiamo tranquillamente dire che tutte le Regioni italiane hanno prodotto atti normativi in materia ambientale, ma spesso ricollegando la VAS alla procedura di VIA o inserendola in altre disposizioni ambientali. Solo sei Regioni hanno formulato atti normativi riguardanti l'applicazione della procedura di *valutazione ambientale strategica* con riferimento alla direttiva Comunitaria 2001/42/CE:

- Abruzzo, *Delibera della Giunta Regionale n. 967 del 7 novembre 2003*;
- Campania, *Delibera della Giunta Regionale n. 421 del 12 marzo 2004*;
- Friuli Venezia Giulia, *L. R. n. 11 del 6 maggio 2005 e DGR 1961 DD del 3 agosto 2005*;
- Lazio, *Delibera della Giunta Regionale n. 1516 del 21 novembre 2002*;
- Sicilia, *Decreto Assessoriale - Assessorato del Territorio e dell'Ambiente - 7 luglio 2004*;
- Veneto, *L.R. n. 11 del 23 aprile 2004*²⁴.

Logicamente, le leggi regionali presentano elementi comuni ma anche differenze, tra chi rimanda sostanzialmente ai contenuti ed alle disposizioni della normativa europea e chi elabora in maniera originale la fonte.

Ad esempio, sul piano dell'ambito di applicazione della VAS, la Sicilia, la Campania, il Friuli Venezia Giulia ed il Veneto riportano, nella normativa regionale, le disposizioni previste dall'art. 3 della Direttiva per i piani e programmi suscettibili di VAS obbligatoria, però la Sicilia rimanda ad una apposita regolamentazione dei piani e dei programmi di competenza comunale; il Friuli individua con Decreto della Giunta Regionale i piani e programmi di cui all'art. 13 paragrafo 3 della Direttiva; il Veneto indica per esplicito i piani da sottoporre a VAS. La tavola 4 indica proprio le differenze tra i testi regionali summenzionati.

Segue nota 23

La legge riguarda l'attuazione delle direttive comunitarie 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE in materia, tra l'altro di VAS e accesso pubblico all'informazione ambientale. La Corte Costituzionale con sentenza n. 398 dell'1 dicembre 2006 ha statuito in merito " *La materia "tutela dell'ambiente" ha natura intrinsecamente trasversale, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sent. n. 407 del 2002) e che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sent. n. 259 del 2004). La trasversalità della materia emerge con particolare evidenza con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale. Ne deriva l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 117 della Cost., del capo III della L.R. Friuli Venezia Giulia n. 11/2005 che, disciplinando la V.A.S., ha circoscritto l'attuazione da essa data alla direttiva 20001/42/CE alle sole materie di propria competenza, impegnandosi parimente a rispettare i principi e i criteri generali della legislazione statale e ad adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa*".

24. *Analisi comparata delle disposizioni normative regionali concernenti la VAS ai sensi della direttiva 2001/42/CE*, di Anna Cinzia Bartoccioni, Maria Belvisi, Stefano Pranzo. APAT, settembre 2005.

La comparazione tra le normative sopra indicate porta alla evidenziazione di ulteriori differenze per ciò che attiene alla individuazione delle Autorità competenti alla effettuazione della *valutazione ambientale strategica* e alla durata della fase istruttoria, che per il Lazio è di 60 giorni, per la Campania di 90 e per la Sicilia si suddivide in due mini-fasi della durata di 30 giorni ciascuna (tav. 5).

Anche se con delle lievi differenze, queste sei Regioni hanno voluto dare un segno di mobilità allo Stato centrale, in materia di ambiente, andando a recepire la normativa europea sulla VAS con una legge *ad hoc*, mentre le restanti Regioni italiane si sono limitate, nella sostanza, ad incorporare la VAS nei piani di urbanistica. Infatti dalla tavola 5, in cui sono riportati alcuni esempi, si evince proprio questo dato.

Tav. 4 - Differenze nell'ambito della previsione di applicazione della VAS da parte della legislazione regionale

Regione	Testo
Campania	Delib. G. R. 12 marzo 2004 n. 421: "(..) <i>la VAS si applica ai piani e programmi previsti dalla direttiva 2001/42/CE art. 3</i> ."
Friuli Venezia Giulia	L.R. del 06/05/2005 n. 11 art. 3; DGR 1961 DD. 03/08/2005: "(...) <i>la Regione, gli enti locali e gli enti pubblici, anche economici, operanti sul territorio regionale, provvedono alla valutazione ambientale strategica (VAS) di piani e programmi aventi effetti significativi sull'ambiente</i> "(1) e segue l'elenco della fattispecie di piani e programmi da sottoporre a VAS.
Sicilia	Decreto Assessoriale - Assessorato del Territorio e dell'ambiente del 07/07/2004; Dec. Ass. 24/01/2005 art. 1: vengono riportati pedissequamente i paragrafi della direttiva 2001/42/CE.
Veneto	L. R. 23/04/2004 n. 11, art. 4: " <i>Sono sottoposti alla VAS il piano territoriale regionale di coordinamento, i piani territoriali di coordinamento provinciali, i piani di assetto del territorio comunali e intercomunali</i> ".

(1) Si considerano avere effetti significativi sull'ambiente i piani e i programmi per la realizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, nonché i piani che richiedono la valutazione d'incidenza ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica. Fonte APAT "*Analisi comparata delle disposizioni normative regionali concernenti la VAS ai sensi della direttiva 2001/42/CE*" di A.C.Bartoccioni, M. Belvisi, S. Pranzo del 2005

Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

Tav. 5 - L'individuazione dell'autorità competente allo svolgimento della V.A.S. da parte della legislazione regionale

Regione	Testo
Campania	Delib. G. R. 12/03/2004 n. 421 artt. 3 e 5: " (...) <i>il Comitato Tecnico per l'Ambiente ha il compito di individuare i piani e programmi da sottoporre a VAS (screening), esaminare e verificare il rapporto ambientale, verificare le consultazioni delle autorità e del pubblico e relativa informazione, monitoraggio</i> ".
Friuli Venezia Giulia	L. R. 06/05/2005 n. 11: nessun riferimento a specifiche Autorità Competenti in materia di VAS.
Sicilia	Decreto Assessoriale - Assessorato del Territorio e dell'ambiente del 07/07/2004 Artt. 4 e 5; Dec. Ass. 24/01/2005: dopo 30 giorni dalla pubblicazione del piano o programma, l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente – Servizio II – V. I. A.-V. A. S. ha 30 giorni per espletare la procedura.
Veneto	L. R. 23/04/2004 n. 11 integrata dalla Delib. G. R. del 24/10/2006 n. 3262 in cui: si ritiene di costituire un'Autorità Ambientale per la VAS che in fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione, o dell'avvio della procedura legislativa, prenda in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, le osservazioni e le controdeduzioni, i pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 nonché i risultati delle consultazioni con le Regioni finitime ovvero con altri Stati membri transfrontalieri avviate ai sensi dell'art. 7. Si propone, pertanto, di individuare tale Autorità in apposita Commissione Regionale VAS composta da tre componenti e costituita dal Segretario Regionale alle infrastrutture e mobilità con funzioni di Presidente, dal Segretario Regionale all'ambiente e territorio con funzioni di Vicepresidente, e dal Segretario competente per materia, ovvero da Dirigente dallo stesso delegato, componente variabile a seconda della natura del piano e/o programma di volta in volta sottoposto al giudizio di compatibilità ambientale. L'attività di supporto e di istruttoria alla Commissione Regionale VAS viene svolta dalla Direzione Valutazione progetti ed investimenti
Abruzzo	Delib. G.R.07/11/2003 n. 967: Comitato di coordinamento regionale come autorità competente di VAS.
Lazio	Delib. G. R. 21/11/2002 n. 1516: affida la procedura amministrativa di valutazione dei piani e programmi al Dipartimento Territorio – Direzione Regionale Territorio e Urbanistica in coordinamento con la Direzione Generale Ambiente, che in 60 giorni delibera.

Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

Tav. 6 - Riferimenti alla VAS nella legislazione regionale relativa all'urbanistica e alla pianificazione territoriale e settoriale

Regione	Testo
Emilia Romagna L.R. n. 20/00 Delib. C .R. n. 173/2001	“(.....) la ValSAT è parte integrante del processo di elaborazione ed approvazione degli strumenti pianificatori ed è mirata a fornire elementi conoscitivi e valutativi per la decisione costituendo la base delle scelte strategiche”.(1)
Liguria L.R. n. 36/97 “Legge urbanistica territoriale”	Studio di sostenibilità ambientale a supporto delle previsioni di trasformazione territoriale contenute nei piani territoriali e urbanistici a vari livelli.
Lombardia L.R. 12 dicembre 2003, n. 26	Integrazione con la valutazione ambientale di cui alla direttiva 2001/42/CE di: - pianificazione e programmazione regionale in materia di servizi (art. 1, comma 8); - programma regionale di gestione dei rifiuti (art. 19) - piani provinciali di gestione dei rifiuti (art. 20) - il programma di tutela e uso delle acque (art. 45). Criteri per la redazione, da parte delle Province della relazione annuale di cui all'art. 16, comma 2 della L.R. 12 dicembre 2003, n. 26. I nuovi piani provinciali sono supportati dalla Valutazione Ambientale Provinciale che integra la direttiva 2001/42/CE.
Marche Delib. G.R. 03/08/04 n. 936	“(...) approvazione delle linee-guida per la predisposizione del “Rapporto Ambientale” (L.R. 6 aprile 2004, n. 6, articoli 4 e 7) sugli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale che riguardino territori ricompresi in tutto o in parte all'interno di aree dichiarate ad elevato rischio di crisi ambientale”.
Sardegna L. R. 25-11-2004 n. 8	Art. 5, comma 1 “I piani urbanistici dei comuni, i cui territori ricadono nella fascia costiera di duemila metri dalla linea di battigia marina, devono contenere lo studio di compatibilità paesistico-ambientale”; comma 4 “Lo studio di compatibilità paesistico-ambientale è redatto nel rispetto degli obblighi edelle procedure di cui alla direttiva 2001/42/CE (V.A.S.) concernente la salutare degli effetti dei piani e dei programmi sull'ambiente”.
Provincia Autonoma di Trento L. P. 15- 12-2004 n. 10	“i Comuni possono deliberare di sottoporre a VIA i piani urbanistici generali o loro varianti nonché il piano attuativo a fini generali e a fini speciali ed il piano di recupero (art. 31), a tal fine, il piano urbanistico è corredato dallo studio di impatto ambientale. (art. 11) Sono dettate le disposizioni per l'applicazione, nel territorio provinciale della direttiva 2001/42/CE”

(1) La legge sancisce innanzitutto che la pianificazione si debba sviluppare attraverso un processo diretto a garantire la coerenza tra le caratteristiche e lo stato del territorio e le previsioni degli strumenti di pianificazione, nonché a verificare nel tempo l'adeguatezza e l'efficacia delle scelte operate (art. 3 c. 1). Pertanto, ciascuna Amministrazione, deve comunque ricercare le soluzioni che risultino meglio rispondenti, non soltanto agli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale della propria comunità, ma anche a quelli di tutela, riequilibrio e valorizzazione del territorio (art. 2 c. 2) aprendo una valutazione preventiva degli effetti che le previsioni del piano avranno sui sistemi territoriali (art. 5). Questa attività conoscitiva e valutativa deve essere posta a fondamento di tutti i processi di pianificazione territoriale ed urbanistica, cioè di tutti gli strumenti, generali o settoriali, della Regione, delle Province e dei Comuni. Gli esiti di tale attività devono essere illustrati in appositi elaborati tecnici, rispettivamente il “quadro conoscitivo” e la “valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale” (VALSAT) che sono elementi costitutivi del piano approvato.

Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

3. La valutazione di impatto ambientale negli Stati Uniti d'America

3.1. Il National Environmental Policy Act (NEPA) del 1969

Nel 1970, negli Stati Uniti d'America, entra in vigore il *NEPA*: la prima legge, su scala internazionale, per la disciplina della procedura di *valutazione di impatto ambientale*, comunemente conosciuta come VIA. Possiamo considerare il *NEPA* la base normativa che ha dato inizio alla legislazione delle procedure di VIA negli organismi internazionali, come la Comunità Europea, la Banca Mondiale, e nei sistemi nazionali, compresa l'Italia.

Il *NEPA*, approvato dal Congresso americano nel 1969, è la legge che stabilisce una politica nazionale per l'ambiente e l'istituzione di un consiglio per il controllo della qualità ambientale e la tutela del territorio americano, *CEQ - Council Environmental Quality*, attraverso la creazione di una procedura di controllo basata sulla valutazione dell'impatto ambientale che una politica, un piano, un progetto può generare. Il Consiglio ha il compito di elaborare linee guida e regolamenti relativi alla procedura di valutazione di impatto ambientale; di sottoporre a revisione gli studi di impatto ambientale prodotti dalle agenzie federali; di assistere il Presidente nell'elaborazione di un Rapporto annuale sullo stato dell'ambiente.

La finalità generale che il Congresso americano si è posto con l'introduzione del suddetto atto, è di *“riconoscere il profondo impatto ambientale che le attività umane hanno sulle relazioni tra tutti componenti dell'ambiente naturale, e particolarmente le profonde influenze della crescita demografica, dei processi di urbanizzazione, dell'espansione industriale, dello sfruttamento delle risorse e del crescente progresso tecnologico”*; nonché di *“reintegrare e preservare la qualità ambientale per il benessere generale e lo sviluppo dell'uomo, impegnando il Governo Federale, in cooperazione con gli Stati e i governi locali, ed altre organizzazioni interessate, pubbliche e private, ad utilizzare tutti i mezzi e le misure praticabili, inclusa l'assistenza tecnica e finanziaria, per favorire e promuovere il benessere generale, per creare e mantenere condizioni nelle quali uomo e natura possano esistere in armonia produttiva, e per soddisfare le necessità sociali, economiche e di altra natura delle presenti e delle future generazioni di cittadini americani”*.

Di fondamentale importanza per le istituzioni è considerare l'ambiente come un patrimonio da salvaguardare, e quindi impegnarsi per capire quali sono gli effetti che azioni umane come la costruzione di zone residenziali, aree industriali, agricole e destinate all'allevamento, possono avere sul territorio.

In quest'ottica, il NEPA, oltre ai principi generali, disciplina, con maggior definizione degli obiettivi strategici, la procedura per la valutazione dell'impatto ambientale.

Obiettivi strategici

L'approvazione del NEPA dà rilevanza politica ai problemi ambientali, già segnalati da illustri studiosi con un dibattito culturale iniziato alla fine del XIX secolo²⁵. Dopo un secolo di discussioni, il legislatore americano giunge alla conclusione che bisogna impegnarsi concretamente per la salvaguardia ambientale. Per questo, la sezione 101 della legge indica che il Governo si impegna ad utilizzare tutti gli strumenti necessari per migliorare e coordinare i piani, funzioni, programmi, ed altre risorse federali affinché la Nazione possa:

- adempiere alle responsabilità di ogni generazione come custode dell'ambiente per le generazioni future;
- assicurare a tutti i cittadini un ambiente sicuro, salubre, produttivo, esteticamente e culturalmente stimolante;
- favorire la più ampia gamma di usi benefici dell'ambiente in assenza di degradazione, rischi alla salute o altre conseguenze indesiderate e impreviste;
- preservare gli aspetti storici rilevanti, culturali e naturali del patrimonio nazionale e mantenere, nei limiti del possibile, un ambiente in grado di consentire una varietà e diversità di scelte individuali;
- effettuare un bilancio tra situazione demografica e uso delle risorse che consenta un elevato standard di vita e un'ampia condivisione delle bellezze naturali;
- migliorare la qualità delle risorse rinnovabili e favorire il massimo riciclaggio ottenibile delle risorse finite.

25. Uno dei primi a segnalare l'importanza della tutela dell'ambiente ed a generare la prima discussione moderna sui nostri problemi ecologici è Gorge Perkins Marsh nel 1872. Dopo l'assalto al disboscamento ed all'inquinamento operato dai coltivatori del Vermont, scrive il saggio *"Man and Nature"*, dichiarando che *"Noi siamo gli abitanti passivi della terra. Diamo alla terra la relativa importanza e tuteliamola. Siamo responsabili della terra"*. Dopo quasi un secolo, nel 1949, Aldo Leopold pubblica *"A sand County Almanac"*, rilevando l'importanza di una morale etica non solo nel comportamento tra gli individui, ma anche tra gli individui e la natura nel rispetto dell'ambiente. Nel 1962, viene pubblicato il libro *"Silent Spring"* di Rachel Carson, che rende pubblico uno studio scientifico sui danni ecologici provocati dai prodotti chimici utilizzati dai coltivatori, e denuncia il bisogno di un impegno del popolo, costituendo un vero e proprio movimento ambientalista, e del Governo spronandolo ad intervenire, legiferando in materia, per la prevenzione e la cura del territorio.

Metodologia

La sezione 102 del *National Environmental Policy Act* individua la metodologia da rispettare per lo svolgimento di una corretta analisi delle politiche, piani, programmi, e progetti, le cosiddette "4P", sia d'iniziativa pubblica, sia privata, che incidano sul territorio, indicando che tutte le Agenzie governative federali devono utilizzare un metodo sistematico e interdisciplinare che assicuri l'uso integrato delle scienze naturali e sociali e delle arti di progettazione ambientale nella progettazione e nel *decision-making* che può avere un effetto sull'ambiente.

In altri termini, vengono disciplinate le modalità per il rispetto e il conseguimento degli scopi generali previsti dal Titolo I sezione 101 e 102 del NEPA.

Ogni proposta di modifica dell'ambiente deve contenere al suo interno una valutazione dell'impatto ambientale della stessa e gli effetti negativi che non possono esseri evitati se la proposta viene realizzata. Ad esempio, se si vuole procedere alla realizzazione di una centrale nucleare, il committente dell'opera deve presentare alle istituzioni federali di competenza, un'analisi degli effetti che la centrale avrà sul territorio, mettendo in risalto le certe conseguenze negative che l'opera avrà sull'ambiente.

In più, la legge americana prevede che nella stessa proposta deve essere indicata un'alternativa e che debbano essere specificati non solo gli effetti di breve periodo che la realizzazione del progetto comporta, ma anche quelli di lungo periodo per l'uomo e per l'ambiente. Da ultimo, la proposta deve indicare quali prodotti utilizzati per il progetto saranno riutilizzabili e quale irrecuperabili.

La procedura di Environmental Impact Assessment (EIA)

La seconda parte della sezione 102 del NEPA disciplina il momento della procedura della valutazione di impatto ambientale, che è stata successivamente integrata dal regolamento del CEQ nel 1979, istituito con il medesimo atto del 1969.

La *Environmental Impact Assesment (EIA)*, ossia la procedura di VIA, si articola in diverse fasi.

Prima fase. La prima fase del procedimento spetta al Committente dell'opera, pubblico o privato, che deve consegnare alle agenzie federali competenti la proposta con tutte le informazioni richieste dalla sezione 102.

Seconda fase. Una volta ricevuta la documentazione prevista dalla legge, inizia la fase dello *screening*, o selezione: si valuta la proposta e si decide se deve essere sottoposta a VIA oppure no²⁶. Ogni agenzia federale dispone di un elenco

26. Se la procedura sottoposta a VIA riguarda un provvedimento deciso con legge oppure di emergenza non si attiva la normale procedura prevista dal NEPA.

di tipologie di azione escluse dalla procedura, di natura categorica. Pertanto, se una proposta di azione, come una modifica ad un'opera già esistente, rientra tra quelle escluse, non verrà sottoposta alla valutazione di impatto ambientale, e la sua realizzazione sarà autorizzata perché non incide sull'ambiente.

Al contrario, se l'azione da autorizzare non rientra nell'elenco suddetto, l'agenzia può ordinare uno studio preliminare (*environmental assessment*), con lo scopo di verificare se la proposta possa avere degli aspetti di rilevante importanza per il territorio e quindi se possa incidere significativamente sulla qualità dell'ambiente, (*MASAQHE – major actions significantly affecting the quality of human environment*).

Se lo studio dà esito negativo, la procedura viene sottoposta a revisione pubblica e si termina con l'atto di *founding of non significantly impact (FONSI)*, secondo cui l'azione non produrrà impatti significativi per l'ambiente.

Terza fase. Se lo studio preliminare dà esito positivo, l'agenzia comunica l'inizio dello studio di impatto ambientale (*environmental impact assessment statement – EIS*). Questa fase prende il nome di *scoping*, un'analisi finalizzata alla ricerca degli aspetti più importanti sui quali dovrà concentrarsi la procedura di verifica delle conseguenze ambientali della proposta oggetto di studio. Alla fine dello *scoping*, inizia la scrittura della relazione di impatto ambientale.

Quarta fase. Terminata la bozza dello studio (*draft EIS*), la relazione viene presentata alle altre agenzie competenti ed al pubblico, che a loro volta potranno aggiungere dei commenti allo studio. Questi saranno valutati nella stesura finale dello studio (*final EIS*).

Quinta fase. Il *final EIS* viene consegnato al CEQ (*Council Environmental Quality*), il Consiglio sulla qualità ambientale, che lo revisiona e si esprime in merito. Dalla sua introduzione nel 1978, il Consiglio ha, almeno fino al 1997, sempre dato esito positivo alla revisione dello studio, dando l'"autorizzazione"²⁷ alle agenzie di procedere alla realizzazione dell'opera sottoposta a procedura di valutazione di impatto ambientale²⁸.

Qui di seguito si riporta una tavola riassuntiva dei singoli procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA ed EIS) previsti dalla normativa italiana, europea e statunitense.

27. Non si può considerare la procedura di VIA indicata dal NEPA come una procedura autorizzativa, in quanto la legge non ne fa un esplicito riferimento.

28. Si veda in merito Clark R e Canter L. W. a cura di, "*Environmental policy and NEPA. Past, Present and Future.*" St. Locie Press, Boca Raton, 1997; Antonio di Gennaro "*Un'introduzione alla VIA*" ed. Clean, 2004.

Tav. 7 - Confronto tra le procedure di valutazione di impatto ambientale nella legislazione italiana, europea, statunitense

Fasi procedurali	D. Lgs. 152 del 2006	Direttiva 85/337/CEE	N. E. P. A. (1969)
Avvio della procedura	Consegna del progetto e del SIA (<i>studio di impatto ambientale</i>) ex art. 27), se il progetto da realizzare, è citato negli allegati del testo normativo, alla Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali c/o il Ministero dell'Ambiente da parte del committente (art. 26)	Il committente, verificata la presenza dell'opus da realizzare negli allegati della direttiva, consegna all'autorità competente di ogni Stato membro la documentazione richiesta all'allegato IV della direttiva stessa	Consegna della proposta di lavoro con tutte le informazioni richieste dalla Sezione 102 del NEPA alle Agenzie Federali competenti; Inizio dell' <i>Environmental Impact Assessment</i> (EIA)
Pubblicità	Misure di pubblicità dell'inizio del procedimento di VIA (art. 28)	Gli Stati membri devono adoperarsi affinché tutte le informazioni sui procedimenti di VIA vengano messe a disposizione del pubblico che può rilasciare pareri e consigli (art. 6)	
Partecipazione del pubblico	Chiunque sia interessato può partecipare al procedimento di valutazione rilasciando pareri e memorie (art. 29)	Tutte le informazioni raccolte devono essere prese in considerazione dall'autorità competente (art. 8)	
Inizio dello studio di valutazione ambientale	Inizio dell'istruttoria tecnica (art. 30)	L'autorità competente svolge lo studio di compatibilità ambientale del progetto.	Fase dello <i>screening</i> valutazione del progetto in relazione ai suoi possibili effetti ambientali; <i>MASAQHE</i> : studio preliminare degli impatti ambientali; <i>FONS</i> : atto finale del procedimento quando il <i>MASAQHE</i> da esiti negativi, ovvero l'opera non produce rilevanti effetti ambientali.

Segue

Segue Tav. 7 - Confronto tra le procedure di valutazione di impatto ambientale nella legislazione italiana, europea, statunitense

Fasi procedurali	D. Lgs. 152 del 2006	Direttiva 85/337/CEE	N. E. P. A. (1969)
Inizio dello studio di valutazione ambientale	<p>Se il <i>MASAQHE</i> dà esito positivo, inizia la fase di <i>scoping</i> EIS (<i>Environmental Impact Statement</i>) Redazione della prima bozza di relazione di impatto ambientale (Draft EIS) La relazione viene presentata alle altre agenzie competenti e al pubblico che può aggiungere commenti e pareri Stesura Finale della relazione di EIS (<i>Final EIS</i>) Il <i>Final EIS</i> viene consegnato al <i>Council Environmental Quality</i> (CEQ)</p>		
Conclusione del procedimento	<p><i>Entro 90 giorni</i> dalla pubblicazione dell'inizio della procedura di VIA, la commissione tecnico-consulativa conclude il procedimento con un giudizio motivato (art. 31)</p>	<p>L'autorità competente prende la decisione di rilascio o diniego, con atto motivato, di una "autorizzazione a procedere" con la realizzazione del progetto in esame. Le disposizioni necessarie per il rilascio dell'autorizzazione e i tempi del termine della procedura sono demandate agli Stati membri.</p>	<p>Giudizio finale e, formale autorizzazione per la realizzazione dell'opera</p>
Pubblicità del provvedimento di autorizzazione o diniego alla realizzazione del progetto in esame	<p>Pubblicità del provvedimento finale</p>	<p>Pubblicità del provvedimento finale</p>	<p>Pubblicità del provvedimento finale</p>

Fonte: Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, 2006

Finito di stampare nel mese di febbraio 2007

Stampa: tipografia DSV Grafica e Stampa s.r.l., via Menichella 108, 00156 Roma