

***Prospettive di riordino della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale e dell'autorizzazione integrata ambientale (IPPC)\****

Francesco Fonderico

**SOMMARIO:** 1. Premessa.— 2. Evoluzione e tratti caratterizzanti della disciplina comunitaria in tema di VIA, IPPC e VAS.— 3. I profili problematici della disciplina nazionale vigente e le soluzioni prefigurate dalla legge delega n. 308/2004.— 4. Considerazioni finali.

### **1. Premessa**

La relazione è articolata idealmente in tre parti. Nella prima parte, si delineano i caratteri fondamentali della disciplina comunitaria della valutazione d'impatto ambientale (VIA), della valutazione ambientale strategica (VAS) e dell'autorizzazione integrata ambientale (IPPC). Nella seconda parte si raffrontano i principali problemi emersi in sede di applicazione della disciplina nazionale con le soluzioni desumibili dai pertinenti principi e i criteri direttivi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante "*delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*". Infine, si formulano alcune considerazioni conclusive.

### **2. Evoluzione e tratti caratterizzanti della normativa comunitaria in tema di VIA, IPPC e VAS**

L'esame della disciplina della VIA è necessariamente propedeutico a qualsiasi considerazione sui rapporti con le normative su IPPC e VAS per molteplici ragioni:

- la priorità cronologica: l'istituto della VIA vanta ormai ben trentacinque anni (la prima previsione risale allo statunitense *National Environmental Policy Act* del 1969) e quasi venti anni di applicazione in ambito comunitario e nazionale (la norma base, come è noto, è la direttiva 85/337/CEE);
- la centralità logico-giuridica dell'istituto: sia la VAS che l'IPPC sono disegnate in relazione alla VIA, alla quale sono collegate da nessi giuridici sostanziali e procedurali;
- la vastità del campo di applicazione della VIA: l'allegato I alla direttiva 85/337/CEE, nel testo vigente, contiene un elenco di ventidue "categorie" di progetti. L'allegato II contiene

un catalogo di tredici “categorie” di progetti, ivi comprese le relative modifiche, a loro volta articolati in un complesso di ottantaquattro “classi”. Dunque, non esiste virtualmente progetto di infrastruttura, impianto industriale ovvero altra attività umana — salvo quelli di modesta dimensione — il quale sfugga all’applicazione della normativa in materia di VIA;

- il notevole contenzioso occasionato dall’applicazione della disciplina sia a livello comunitario (cfr. Commissione europea, SEC(2004) 1025) sia a livello nazionale.

L’evoluzione della normativa comunitaria in tema di VIA è stata sostanzialmente lineare e incrementale. L’impostazione della prima direttiva 85/337/CEE, dopo un adeguato periodo di rodaggio e l’effettuazioni di studi e ricerche sulla sua applicazione, è stata consolidata e precisata dalla direttiva 97/11/CE. Ulteriori modifiche in tema di partecipazione e accesso sono state introdotte dalla direttiva 2003/35/CE, in attuazione della Convenzione di Aarhus del 1998.

Sulla base del quadro normativo vigente, gli Stati membri hanno i seguenti obblighi principali:

- a) incorporare nella procedura di VIA le finalità di precauzione e di prevenzione;
- b) introdurre una nuova fase procedurale, o un nuovo sub-procedimento o procedimento amministrativo, avente lo scopo di “*individuare, descrivere e valutare*” anticipatamente gli impatti ambientali “importanti” indotti dalle attività “classificate” prima che le stesse vengano autorizzate e realizzate;
- c) assoggettare a VIA tutti i progetti dell’allegato I nonché, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all’esito della procedura di c.d. *screening*, anche i progetti dell’allegato II (lo *screening* deve essere effettuato in base a soglie o ad un esame caso per caso, ovvero in base a entrambi, avvalendosi di specifici criteri di selezione concernenti le caratteristiche dei progetti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale);
- d) collaborare, su richiesta del proponente/committente dell’opera, alla determinazione dei contenuti delle informazioni che questi è tenuto a rendere in merito agli impatti ambientali attesi (c.d. *scoping*);

- e) assicurare il coordinamento e la partecipazione delle amministrazioni competenti in materia ambientale, nonché un approccio intersettoriale ed olistico alla prevenzione ambientale;
- f) garantire trasparenza e informazione del "pubblico" e la possibilità effettiva di partecipare al "pubblico interessato" quando tutte le opzioni sono ancora aperte;
- g) in sede decisionale, prendere in considerazione tutti i pareri, le osservazioni e le informazioni raccolti in fase istruttoria e valutare le principali alternative che, a tal fine, il proponente/committente deve individuare e motivare in sede di domanda;
- h) motivare e pubblicare il provvedimento che conclude il procedimento principale di autorizzazione, rendendo conto dei risultati della procedura di VIA;
- i) predisporre adeguati istituti di tutela giustiziale e giurisdizionale in favore del "pubblico interessato".

Dunque, a differenza della normativa ambientale settoriale, la normativa comunitaria sulla VIA appresta garanzie di natura esclusivamente "*procedurale*". Spetta alle autorità competenti degli Stati membri decidere in merito alla realizzazione di una determinata opera, purché abbiano tenuto in conto l'interesse pubblico ambientale, oltre ai consueti interessi pubblici e privati di matrice economico-produttiva, sociale, territoriale etc.

La direttiva 2001/42/CE sulla c.d. "valutazione ambientale strategica" (VAS) estende in sostanza le medesime garanzie procedurali di valutazione anticipata degli effetti ambientali anche ai piani e ai programmi, coronando un percorso evolutivo che la Commissione europea aveva auspicato fin dalla sua prima proposta del 1980 sulla VIA, e avvicinando il modello europeo a quello del *NEPA* statunitense. In modo del tutto analogo, sono quindi previsti:

- una matrice di criteri per individuare i piani e i programmi soggetti a VAS (rinvio *per relationem* ai piani e programmi che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti classificati ai sensi della direttiva 85/337/CEE, ovvero *screening*);
- la predisposizione, durante la fase preparatoria del piano, di un rapporto ambientale che individua, descrive e valuta gli effetti ambientali del piano nonché le sue ragionevoli alternative;

- una fase di informazione del pubblico e di consultazione del pubblico interessato;
- una decisione di adozione del piano motivata, corredata da una dichiarazione di sintesi sugli aspetti ambientali e resa pubblica;
- un obbligo di monitoraggio *ex post* degli effetti del piano/programma.

Anche la direttiva 96/61/CE ha lo scopo di proteggere l'ambiente dagli effetti negativi di determinate installazioni produttive (prevalentemente impianti industriali). Ma tale finalità è raggiunta istituendo un vero e proprio regime di *autorizzazione* preventiva del funzionamento degli impianti classificati, nuovi ed esistenti. Con il che — applicando il principio della migliore tecnologia disponibile e tenendo conto del complesso delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo — si intende impedire il trasferimento degli inquinanti da un fattore ambientale all'altro, riducendo la pressione inquinante sull'ambiente unitariamente considerato.

Si tratta di una disciplina più giovane della VIA (ha origine nel 1990 nel Regno Unito ed è stata poi assunta, per trapianto, nell'ordinamento comunitario). Condivide, tuttavia, con la VIA alcuni schemi procedurali, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva 2003/35/CE, in attuazione della citata Convenzione di Aarhus del 1998 (altre modifiche sono state introdotte dalla direttiva 2003/87/CE in tema di quote di emissione, e dal regolamento (CE) n. 1882/2003).

In sintesi, sono previsti:

- a) una domanda di autorizzazione, per gli impianti nuovi ed esistenti, nonché per le loro modifiche sostanziali, che deve contenere tutte le principali informazioni sulle caratteristiche strutturali e funzionali dell'impianto, sulle sue emissioni, sull'ambiente interessato, sulle misure di prevenzione e riduzione dell'inquinamento e "*sulle eventuali principali alternative prese in esame dal richiedente in forma sommaria*";
- b) un obbligo di coordinamento procedurale di tutte le autorità competenti;
- c) obblighi di informazione del "pubblico" e di consultazione del "pubblico interessato";

- d) una decisione di autorizzazione espressa, scritta, specifica e condizionata al rispetto delle prescrizioni particolari e dei limiti di emissione prefissati in base alle migliori tecnologie disponibili, in funzione del rispetto delle norme di qualità ambientale (limiti di immissione);
- e) garanzie giustiziali e giurisdizionali per il "pubblico interessato".

Tutte e tre le suddette discipline prevedono nessi di collegamento reciproci (e talora anche con le normative connesse, come la direttiva 96/82/CE, c.d. direttiva "Seveso II" in tema di rischi di incidenti rilevanti), in quanto vi sono profili di possibile sovrapposizione. In particolare, sebbene la VIA e la VAS abbiano ad oggetto una differente tipologia di atti (nel primo caso, i progetti; nel secondo caso, piani e programmi), questi ultimi riguardano i medesimi settori (almeno per quanto concerne i piani/programmi soggetti a VAS obbligatoria). Vi sono, inoltre, parziali sovrapposizioni tra l'elenco di progetti sottoposti a VIA e quelli soggetti a IPPC (e alla direttiva Seveso II).

La regola generale è costituita dal principio di "applicazione cumulativa": ciascuna delle tre discipline deve essere applicata integralmente e nessuna delle tre pregiudica l'applicazione delle altre. La regola generale è, poi, temperata da principi di armonizzazione ispirati a esigenze di efficienza e semplificazione del procedimento decisionale. In conformità alle raccomandazioni sulla semplificazione del contesto delle attività di impresa formulate dai più autorevoli organismi internazionali (OCSE) e dalla stessa Comunità europea, tali principi perseguono il fine di ridurre gli oneri burocratici gravanti sui soggetti interessati e il carico di lavoro delle amministrazioni avvalendosi di quattro strumenti:

- coordinamento delle procedure: gli Stati membri hanno la facoltà di prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della VIA e dell'IPPC. Nel caso della VAS, devono evitare duplicazioni di valutazione nell'ambito di piani gerarchicamente sovraordinati e possono predisporre procedure coordinate o comuni per soddisfare i requisiti di valutazione richiesti da altre disposizioni comunitarie concernenti piani e programmi;

- pertinenza delle informazioni: sia nel caso della VAS sia nel caso della VIA, le informazioni rese nel procedimento devono essere attinenti alla fase procedurale e proporzionate al grado di approfondimento ragionevolmente richiesto;
- predeterminazione del flusso delle informazioni tra procedimenti interferenti: l'adozione della VAS deve produrre vantaggi anche per le imprese, fornendo loro un quadro più coerente in cui operare. Se ne deve desumere che le informazioni raccolte nel corso della procedura di VAS, ove pertinenti o equipollenti, devono essere utilizzate nelle successive procedure decisionali (VIA e IPPC). Analogamente, le informazioni raccolte nel corso della procedura di VIA devono essere utilizzate nel corso della procedura di IPPC;
- economia degli oneri documentali: la direzione predeterminata dei flussi informativi comporta che la documentazione utilizzata ai fini delle procedure "presupposte" (VAS e VIA), qualora soddisfi il requisito dell'equipollenza, può essere riutilizzata tal quale nei procedimenti amministrativi "presupponenti" (IPPC).

### **3. I profili problematici della disciplina nazionale vigente e le soluzioni prefigurate dalla legge delega n. 308/2004**

Beninteso, anche la normativa comunitaria, di cui si è fornito sintetico cenno, è afflitta da lati oscuri e questioni irrisolte, nonostante il decisivo apporto ermeneutico della Corte di giustizia. Sennonché, mentre a livello comunitario si è conservata una ideale aspirazione al nitore euclideo, la nostra disciplina di settore appare piuttosto ispirata alla geometria dei frattali.

Tutti gli aspetti principali della normativa interna sono afflitti da incertezze, più o meno accentuate, e da fondamentali questioni teoriche irrisolte, talora con ricadute di significativo rilievo in sede amministrativa e giurisprudenziale. Mancando il tempo per fornirne un'analitica disamina, ci si limita ad una elencazione:

- le fonti normative, statali e regionali, che regolano la materia;
- il riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni;
- il livello di progettazione cui accede la VIA;

- la collocazione della VIA nel procedimento amministrativo di approvazione del progetto;
- gli effetti del giudizio di VIA;
- la natura (tecnico)discrezionale del giudizio di VIA;
- le forme di partecipazione del pubblico;
- il campo di applicazione dell'IPPC;
- i rapporti tra procedimento di VIA e di IPPC;
- gli effetti dell'autorizzazione IPPC;
- la configurazione, i contenuti e la collocazione della VAS.

La legge delega n. 308/2004 fornisce indicazioni, spesso generiche, solamente in merito ad alcuni dei problemi sopra richiamati. Sugli altri tace, nonostante tutti gli aspetti siano, in realtà, strettamente connessi, la soluzione di una questione ridondando, per ragioni di coerenza sistematica, su quella degli altri. Tanto che (parafrasando quanto Salvemini e Giannini dicevano del vecchio art. 117 Cost.) pare di trovarsi di fronte ad un ennesimo "vaso vuoto" o "pagina bianca", da riempire, almeno in gran parte, a piacere.

Esaminiamo, dunque, i principali problemi per gruppi e senza pretesa di esaustività, alla luce delle indicazioni desumibili dai principi e dai criteri direttivi della delega (articoli e commi, senza ulteriori indicazioni, sono riferiti alla legge n. 308/2004).

#### a) Il riordino delle fonti normative

Una prima indicazione è di carattere testuale: VIA, VAS e IPPC costituiscono, almeno tendenzialmente, un unico "settore" o "materia" ai fini del riordino, coordinamento e integrazione delle relative discipline e della conseguente adozione di un testo unico (art. 1, comma 1, lett. f).

Ciò premesso, nasce il problema della c.d. "perimetrazione" del testo unico, più acuto nel caso della disciplina sulla VIA che, di fatto, è sempre stata considerata una specie di "corpo estraneo" nel sistema amministrativo italiano. Tale normativa è, infatti, formata da almeno quattro plessi:

- 1) l'originaria disciplina, dichiaratamente transitoria, di recepimento dell'allegato I della direttiva 85/337/CEE (art. 6, l. n. 349/1986; d.P.C.M. n. 377/1988; d.P.C.M. 27 dicembre 1988), che già conteneva al suo interno norme derogatorie sulle centrali termoelettriche e a turbogas dell'Enel;
- 2) le numerose fonti, di rango primario e secondario, che hanno subordinato alla VIA, episodicamente e secondo schemi differenziati, l'approvazione delle più varie tipologie di opere;
- 3) la disciplina speciale e derogatoria delle grandi opere infrastrutturali (d.lgs. n. 190/2002) e quella sulla sicurezza del sistema elettrico nazionale (l. n. 55/2002), l'una espressamente sottratta all'ambito della delega, l'altra implicitamente per analogia;
- 4) le disposizioni inserite in altri contesti normativi, ma che fanno riferimento alla VIA in ambiti quali, in particolare, la disciplina della conferenza di servizi (artt. 14 ss., l. n. 241/1990 e s.m.), la progettazione delle opere pubbliche (artt. 16 ss., l. n. 109/1994 e s.m.) e il c.d. "sportello unico per le attività produttive" (artt. 23 ss., d.lgs. n. 112/1998; d.P.R. n. 447/1998 e s.m.).

Il testo unico potrà ricomprendere agevolmente le disposizioni del primo tipo e, con qualche difficoltà, quelle del secondo. Mentre appaiono escluse quelle del terzo tipo e di difficile modificabilità (sulla base della delega) quelle del quarto.

Vi è, inoltre, la difficoltà derivante dal nuovo assetto costituzionale delle materie di competenza statale e regionale, introdotto dal novellato Titolo V. Vero è che l'attuazione della normativa comunitaria in materia ambientale è attratta nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.). Vi è, tuttavia, da considerare l'intreccio e la sovrapposizione quantomeno con le altre materie, di competenza regionale concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), quali il "governo del territorio" e la "tutela della salute", ma anche i "porti e aeroporti civili", le "grandi reti di trasporto e navigazione", la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nel cui ambito lo Stato può dettare unicamente principi fondamentali.

La ormai cospicua giurisprudenza costituzionale sull'argomento indica nel canone della proporzionalità-adequatezza il criterio da seguire nei casi in cui "materie-funzione" di competenza esclusiva dello Stato si intreccino con le competenze legislative regionali (Corte cost. n. 407/2002; 307/2003; 6/2004) 272/2004), valorizzando il ruolo dinamico del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) quale criterio integrativo di allocazione della competenza normativa primaria (Corte cost. n. 303/2003). Ciò nonostante, e paradossalmente, il compito del legislatore delegato non si presenta agevole.

b) Il riordino delle competenze amministrative

Come è noto, l'attuale riparto delle competenze amministrative non è ottimale. Il modello "binario" di recepimento seguito in passato (in pratica: i progetti dell'allegato I, più le dighe, allo Stato e quelli dell'allegato II alle regioni) ha condotto, in non pochi casi, ad una illogica sovrapposizione di procedimenti e di competenze. Ad es., allo Stato spetta tuttora la VIA degli impianti di smaltimento di rifiuti *ex* tossici e nocivi, la cui autorizzazione spetta invece alle regioni. Ne derivano due possibili disfunzioni (il primo dei quali registrato nella pratica): o la VIA raggiunge un grado di dettaglio tale da esaurire, nella sostanza, le valutazioni inerenti al progetto, per cui il procedimento di approvazione regionale si tramuta in un inutile doppione; o residuano significativi margini di valutazione tecnica e/o discrezionale da parte dell'amministrazione regionale, e allora la VIA si rivela inadatta ad apportare elementi di certezza al procedimento.

Né, sotto tale profilo, il terzo decentramento amministrativo (cui fanno rinvio i principi e criteri generali di delega: art. 1, comma 8) ha introdotto concreti miglioramenti. In disparte la considerazione che l'art. 71, d.lgs. n. 112/1998 risulta ancora inattuato, sono gli stessi criteri del futuro decentramento ad essere, nella specie, insufficienti a rimuovere le cause di disfunzione, là dove non sono ancorati ad elementi obiettivi (come la titolarità della procedura autorizzatoria principale ovvero la natura ultraregionale dell'impatto) ma a fattori di disagiata determinazione (il "particolare e rilevante impatto") ovvero neutrali rispetto al fine di razionalizzazione da perseguire (il rilievo internazionale o nazionale dell'interesse).

Il problema è particolarmente delicato ove si consideri che la normativa nazionale vigente (d.lgs. n. 372/1999) ha stabilito il principio di coincidenza tra autorità competente per la VIA e autorità competente per l'IPPC, con il conseguente accentramento di competenze in capo all'apparato ministeriale. La legge n. 308/2004 non contiene precise indicazioni al riguardo, limitandosi, tra i criteri e principi generali di delega, alla *"riaffermazione del ruolo delle regioni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, nell'attuazione dei principi e criteri direttivi ispirati anche alla interconnessione delle normative di settore in un quadro, anche procedurale, unitario"* (art. 1, comma 8, lett. m), e tra i criteri e principi specifici, a richiedere di *"individuare le autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione unica"* (art. 1, comma 9, lett. f). Da tale criptico precetto si potrebbe, tuttavia, desumere l'implicita abrogazione di quelle disposizioni che facevano coincidere le autorità competenti per la VIA e l'IPPC.

Quanto alla competenza sulla VAS, essa non potrà che accedere a quella relativa al procedimento di pianificazione a cui si riferisce. Dunque, apparterrà allo Stato (presumibilmente confermando l'attuale, ma poco "attiva", competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ex art. 2, comma 5, l. n. 349/1986), alla regione o ad altro ente locale territoriale, a seconda del livello territoriale di pianificazione interessato.

#### c) La semplificazione dei procedimenti

In questa tematica si possono far rientrare quattro ordini di questioni, strettamente connesse:

i) il livello di progettazione cui accede la VIA; ii) i rapporti reciproci di VAS, VIA e IPPC con altri procedimenti ambientali; iii) i rapporti reciproci di VIA e IPPC con altri istituti del procedimento amministrativo (conferenza di servizi; sportello unico); iv) gli effetti del giudizio di VIA e dell'autorizzazione IPPC; v) la partecipazione del pubblico interessato.

La legge n. 308/2004 fornisce alcune indicazioni nei principi e criteri generali di delega (art. 1, comma 8, lett. l), che non paiono riguardare i casi in esame (salvo, probabilmente, il regime di notifica delle modifiche non sostanziali degli impianti soggetti ad IPPC). I principi e criteri speciali di delega contengono, invece, prescrizioni senza dubbio rilevanti che possono così riassumersi:

- adozione di appositi regolamenti delegificanti di semplificazione;
- anticipazione della VIA alla prima presentazione del progetto con previsione di un sistema di controllo *ex post* sull'ottemperanza alle prescrizioni impartite;
- completamento delle procedure in tempi certi;
- coordinamento delle procedure di VIA e VAS;
- individuazione delle autorità competenti in tema di autorizzazione dei nuovi impianti IPPC;
- coordinamento delle procedure di VIA/IPPC, evitando duplicazioni e sovrapposizioni;
- assorbimento espresso delle autorizzazioni settoriali nell'autorizzazione IPPC, ovvero in un provvedimento comunque unitario (nel caso degli impianti non soggetti a quella disciplina: disposizione che si rifà ad analogo, inattuato precetto contenuto nella legge n. 537/1993 e nella legge n. 146/1994).

Occorre premettere che molte delle tecniche di semplificazione (quali la soppressione di fasi o di interi procedimenti ovvero le forme di consenso tacito come il silenzio-assenso), e a maggior ragione le tecniche di deregolamentazione (come la denuncia di inizio attività e le liberalizzazioni), in altri ambiti normalmente adottate dal legislatore, sono tendenzialmente vietate nella materia in questione. Ciò sia in base al tenore testuale delle disposizioni comunitarie (che impongono specifici passaggi procedurali a fini istruttori e/o partecipativi, la forma espressa e scritta dei provvedimenti conclusivi etc.), sia in virtù della uniforme interpretazione che ne hanno fornito la Corte di giustizia (*ex multis*, Corte giust., 14 giugno 2001, C-230/00) e, in ambito nazionale, la nostra giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., n. 306/1992; 408/1995; 26/1996; 404/1997).

Sotto tale profilo, vero è che lo strumento del regolamento delegificante appare coerente con gli indirizzi formulati dalla recente legislazione in materia di semplificazione amministrativa (l. n. 229/2003). Questi ultimi, privilegiando le deregolamentazioni e le liberalizzazioni, riservano alla semplificazione procedimentale un ruolo meno esteso, rispetto alla soppressione di interi procedimenti e dei presupposti regimi pubblicistici di controllo.

Anche nella materia che ci occupa, peraltro, i vantaggi della semplificazione mediante regolamenti delegificanti (maggiore flessibilità normativa) sono limitati dal carattere spesso obbligato di molte fasi procedurali (prescritte dalla normativa comunitaria), dall'inapplicabilità ai procedimenti di competenza regionale e dal rischio di annullamento giurisdizionale (che avrebbe conseguenze pratiche molto gravi).

Atteso il carattere essenzialmente procedurale delle discipline in questione, la delegificazione avrebbe poi come inattesa conseguenza la fuoriuscita di gran parte della disciplina dal testo unico (essendo ormai abbandonata la tecnica dei testi unici c.d. "misti" legislativi-regolamentari in favore di codici e/o testi unici legislativi). I regolamenti sono invece utili, ovviamente, ai fini dell'adozione della normativa tecnica di dettaglio (come quella sui contenuti dello studio di impatto ambientale).

Quanto ai tempi certi, è purtroppo noto che nel nostro ordinamento costituisce principio generale quello dell'ordinarietà di tutti i termini non dichiarati espressamente perentori dalla legge. Nel caso di specie, poi, al decorso del termine giammai si potrebbe accompagnare la decadenza dal potere, il cui esercizio costituisce doveroso adempimento di obblighi comunitari e costituzionali posti a tutela del primario valore ambientale. Dunque, contro l'inerzia e il silenzio della P.A. procedente potranno al più essere previsti rimedi coercitivi quali i poteri sostitutivi.

Quanto al coordinamento delle varie procedure, deve anzitutto rilevarsi che il legislatore pare aver abbandonato, almeno in parte, la tecnica della c.d. *joint implementation*, cui è ispirato il d.lgs. n. 372/1999. Ragionare di "coordinamento", e non di "unificazione" e/o "assorbimento", della procedura di VIA e IPPC, così come disporre l'individuazione dell'autorità competente per i nuovi impianti, sembra infatti segnalare un ripensamento in ordine al peso relativo da attribuire ai vantaggi del recepimento congiunto (unica autorità, procedimento e provvedimento), rispetto agli svantaggi (accentramento di competenze; commistione di fasi diverse del ciclo del progetto; applicazione della VIA anche ad impianti che altrimenti non vi sarebbero soggetti; rischio di applicazione della VIA anche ai rinnovi delle autorizzazioni sugli

impianti esistenti). Svantaggi, è bene sottolineare, niente affatto teorici se è vero che la Corte costituzionale si è recentemente pronunciata proprio in merito alla pretesa lesione delle competenze esclusive di una Provincia autonoma (Corte cost., n. 412/2004) e il Consiglio di Stato ha ritenuto, per la prima volta, applicabile la VIA al rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente (Cons. Stato, sez. IV, n. 5715/2004).

Se l'ipotesi del recepimento congiunto pare destinata all'accantonamento, resta il problema di come raggiungere l'obiettivo della semplificazione.

Le recenti modifiche introdotte dalla direttiva 2003/35/CE hanno sostanzialmente uniformato sia i requisiti documentali/progettuali delle procedure di VIA e di IPPC (prescrivendo che anche la domanda di autorizzazione integrata contenga una valutazione, seppure sommaria, delle *"eventuali principali alternative prese in esame dal richiedente"*), sia le fasi di pubblicità e partecipazione di tutte e tre le procedure (VAS, VIA e IPPC).

In tale rinnovato contesto, vi sono margini di intervento per assicurare che una VAS positiva (seppure non sostitutiva della VIA per espresso disposto comunitario e per costante giurisprudenza nazionale) possa consentire, a valle, lo svolgimento di procedure più snelle e accelerate.

Analogamente, qualora si mantenesse fermo il principio di distinzione tra VIA e IPPC, sarebbe quantomeno possibile applicare in misura estesa il principio di economia degli oneri documentali nonché quei modelli di recepimento (pure ammessi in sede comunitaria e rinvenibili già nella legislazione regionale) nei quali le due procedure, parallele, condividono la fase di partecipazione, ovvero, qualora disposte in serie (in base al progressivo approfondimento della progettazione), lo svolgimento della fase di partecipazione nella procedura "presupposta" (VIA) esonera da tale adempimento nel corso della procedura "presupponente" (IPPC).

Altre forme di semplificazione, già previste nella legislazione statale e regionale, e che ben possono essere conservate e ampliate, riguardano la possibilità di agevolazioni procedurali, per le modifiche o il rinnovo delle autorizzazioni degli impianti, come pure prevede ora l'art. 1, comma 8, lett. n), della legge delega. Il ricorso all'autocertificazione, ivi pure suggerito, appare

peraltro ammissibile non quale sostituzione integrale dell'ordinario *iter* autorizzatorio (il che, allo stato, è inibito dalla normativa comunitaria), quanto piuttosto al fine di ottenere snellimenti e abbreviazione di termini per la decisione.

A parte ciò, tuttavia, nulla dice il legislatore delegante in merito al necessario coordinamento della disciplina in questione con quei complessi normativi e quegli istituti esterni al perimetro della testunificazione, cosicché il legislatore delegato appare sfornito dei relativi poteri di intervento. Eppure sarebbero state necessarie specifiche prescrizioni per armonizzare un quadro normativo ormai disomogeneo, in quanto ispirato a logiche e tempistiche non coincidenti: si pensi alla disciplina della conferenza di servizi preliminare e definitiva introdotta dalla legge n. 340/2000, alla normativa sullo sportello unico, alla disciplina della progettazione dei lavori pubblici. Né sono previste adeguate forme di coordinamento nell'ambito di quelle iniziative legislative, attualmente in corso di approvazione in Parlamento, concernenti la modifica della legge n. 241/1990 (Atto Camera, XIV legisl., n. 3890-B) e il nuovo progetto di legge annuale di semplificazione (Atto Senato, XIV legisl., d.d.l. n. 3186). Senza contare che lo stesso Parlamento, immemore di aver appena concesso una delega in materia di VAS, ne vorrebbe *ad abundantiam* concedere un'altra nell'emananda legge comunitaria 2004 (Atto Senato, XIV legisl., n. 2742-B).

Connessa alla citata problematica è quella della tipologia di effetti giuridici derivanti dai provvedimenti conclusivi, la quale dipende anche dal grado di approfondimento del progetto sottoposto al procedimento, a sua volta conseguenza della fase procedurale in cui si colloca la valutazione degli specifici effetti ambientali.

Come è noto, attualmente la VIA viene svolta su progetti di massima (d.P.C.M. n. 377/1988), su progetti definitivi (l. n. 109/1994; art. 14 ss., l. n. 241/1990), ovvero su progetti preliminari (d.lgs. n. 190/2002). La legge n. 308/2004 assume come criterio direttivo quello della anticipazione della VIA alla prima presentazione del progetto, intendendo presumibilmente generalizzare l'impostazione accolta dalla c.d. legge obiettivo e dal citato decreto attuativo (l. n. 443/2001; d.lgs. n. 190/2002).

La legislazione regionale offre notevoli esempi di effetti sostitutivi più o meno estesi derivanti da una VIA positiva su un progetto definitivo (che vanno dall'assorbimento di tutte le autorizzazioni ambientali settoriali fino alla sostituzione di tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione dell'opera) e dall'autorizzazione integrata ambientale (anche se normalmente l'elenco delle autorizzazioni ambientali settoriali, quando pure è indicato, è ancora troppo breve), in procedimenti intermediati o meno da una conferenza di servizi e/o dallo sportello unico.

Deve essere ben chiaro, però, che l'istanza comunitaria della massima anticipazione possibile della VIA — che valorizza il profilo "territoriale" di tale disciplina, connesso al suo nucleo essenziale: la valutazione delle alternative localizzative e progettuali — è nata in un contesto in cui essa svolgeva una funzione di supplenza nei confronti di una pianificazione territoriale poco rispettosa delle esigenze ambientali. Ora, invece, il quadro normativo è stato finalmente completato con la previsione della VAS.

Cosicché, l'unica soluzione ragionevole all'attuale labirinto delle procedure è quella di una riconsiderazione dell'intera disciplina sulla base della nozione di "ciclo del progetto", che dalle previsioni più astratte (sul *quid* e sull'*an*) giunge gradatamente a previsioni sempre più dettagliate (sul *quomodo*), secondo un processo iterativo che prosegue anche dopo la realizzazione e la messa in esercizio, con il monitoraggio dell'impianto, fino alla chiusura e al ripristino del sito. Il risvolto di questa più assidua integrazione dell'interesse ambientale in ogni fase e ad ogni livello della progettazione non può che essere il sempre maggiore grado di stabilità che essa assume ad ogni passaggio amministrativo, evitando così che l'indomani si possa ribaltare il pronunciamento formulato oggi. In tal senso, peraltro, sembrano già deporre le disposizioni della legge n. 340/2000, della legge obiettivo e del relativo decreto delegato.

#### d) La natura del giudizio di VIA

Non minori incertezze gravano su aspetti essenziali della configurazione dell'istituto. Mentre il decreto interministeriale, mediante il quale viene oggi formulato il parere di VIA statale, è stato definito dalla giurisprudenza atto di indirizzo politico (da cui la perdurante competenza

del vertice ministeriale), la pronuncia di VIA regionale è stata qualificata atto di gestione (dove la competenza dirigenziale), in virtù della nota distinzione a suo tempo introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 (oggi trasfuso nel d.lgs. n. 165/2001).

Connessa a quest'ultima è la questione se la VIA abbia natura tecnico-discrezionale (manifestazione di giudizio) ovvero di provvedimento discrezionale (ponderazione comparativa tra interessi pubblici e privati). Argomenti a favore dell'una e dell'altra tesi si rinvencono, nella vigente normativa e in giurisprudenza, non solo sulla base del discrimine, in sé estrinseco, della disciplina applicata (il decreto interministeriale ha contenuto discrezionale, proprio in quanto atto di composizione di interessi pubblici eterogenei; la VIA regionale sarebbe invece pura espressione di discrezionalità tecnica), ma perfino in senso al medesimo procedimento statale, che prevede una istruttoria "tecnica", svolta da apposito organo "tecnico" (la Commissione per la valutazione d'impatto ambientale), e una decisione "politica", attribuita al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ovvero, in caso di suo dissenso, al Consiglio dei Ministri.

Senonché, quando il Governo ha inteso assoggettare alla disciplina del c.d. *spoil system* (art. 6, l. n. 145/2002) anche alcuni dei componenti della Commissione VIA, né i ricorrenti né il giudice amministrativo hanno dubitato della sua applicabilità al predetto organo, la dichiarata illegittimità consistendo unicamente nella mancanza della comunicazione di avvio del procedimento e di una "specifica *motivazione* in ordine all'idoneità, anche tecnica, del nominato ad espletare correttamente le proprie funzioni *in sintonia con gli indirizzi politici del nuovo Governo*" (Tar Lazio, sez. II, n. 4442/2003, confermata da Cons. Stato, sez. VI, n. 4995/2004).

La legge delega nulla dice al riguardo. Certo è che un qualche effetto pratico del mutamento di indirizzo politico è riscontrabile empiricamente. Una semplice rilevazione statistica dei vari casi sottoposti a procedura di VIA (oggi possibile grazie alla meritoria pubblicazione di tutti i decreti sul sito web del Ministero), segnala alcuni dati interessanti. Su un totale di 481 procedure concluse, nel periodo che va dal 1989 fino al 2001 (348 decreti), vi sono state 70 pronunce di segno negativo (circa il 20%). Nel 2002 (64 decreti), vi sono state 15 pronunce di segno

negativo (23%). Nel periodo 2003-2004 (68 decreti) vi sono state solamente due pronunce negative (3%), alle quali occorre aggiungere gli *screening* di competenza statale (sui quali si provvede con decreto dirigenziale), in numero di 12, uno solo dei quali ha imposto l'assoggettamento a VIA (8,3%).

Le spiegazioni possono essere le più varie (ad es., il caso, la migliore qualità dei progetti e dei SIA etc.), ma non può escludersi che il mutamento di indirizzo politico non abbia lasciato insensibile né l'organo tecnico né l'apparato burocratico. D'altronde, un'ipotesi del genere è corroborata dalla scelta del Governo di procedere, mediante decreto-legge (d.l. n. 315/2003, conv., con modif., dalla l. n. 5/2004), alla soppressione e ricostituzione *ex novo* delle due Commissioni VIA (sia quella speciale sia quella ordinaria).

Con ciò, ovviamente, non si intende adombrare alcuna critica di merito o di legittimità sull'operato delle Commissioni. Anzi, i decreti statali di impatto ambientale sono tra i provvedimenti amministrativi dotati del maggior grado di stabilità giurisdizionale (sintomo di istruttorie complete e di motivazioni accurate).

E tuttavia, occorre rimediare a tale situazione se non si vuole che ne sia gravemente minata l'obiettività dell'intero procedimento di VIA. È noto, infatti, che la giurisprudenza amministrativa ha rigorosamente delimitato gli ambiti del proprio sindacato sui provvedimenti amministrativi in materia ambientale, sulla scorta del principio di non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche formulate dalle amministrazioni ambientali (artt. 16-17, l. n. 241/1990). Considerato che non esiste provvedimento ambientale di una qualche rilevanza che non sia impugnato innanzi al giudice amministrativo (tanto che si potrebbe ragionare, ribaltando il dogma corrente, di "presunzione di *illegittimità*" del provvedimento), la limitazione del sindacato giurisdizionale non troverebbe più adeguata giustificazione qualora il disegno normativo dell'organizzazione e del procedimento non distinguesse adeguatamente le valutazioni tecniche dalle scelte discrezionali (comunque legittime).

In tal senso depone anche il modello di "amministrazione precauzionale" emergente dalla disciplina comunitaria (ad es., cfr. il regolamento (CE) n. 178/2002 che ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare), secondo cui l'organo tecnico si qualifica non solamente

per la sua *expertise*, ma anche per le garanzie di trasparenza e indipendenza dei suoi componenti da qualsiasi interesse (pubblico o privato) che non sia quello primario. Nell'ambito di un così ampio riordino della normativa sulla VIA, quindi, non sarebbe dovuta mancare una indicazione parlamentare in tal senso.

e) La partecipazione al procedimento

Neppure sarebbe dovuta mancare, come invece è avvenuto, una qualche scelta del Parlamento in merito alle forme (lasciate alla discrezionalità degli Stati membri) della partecipazione al procedimento che il "pubblico interessato" ha diritto di esercitare.

È appena il caso di osservare che il modello "binario" di recepimento oggi vigente ha condotto al paradosso per cui sono assicurati termini e forme di partecipazione più incisivi (inchiesta pubblica) nell'ambito dei procedimenti di VIA di competenza regionale, che concernono opere minori, rispetto a quanto avviene nell'ambito dei procedimenti di VIA statali relativi alle opere di maggiore impatto (nei quali la partecipazione è cartolare e ridotta in termini brevi).

#### **4. Considerazioni finali**

Il legislatore non fa opera di scienza: governa interessi e conflitti concreti. Ma in questo caso alcuni degli aspetti principali della disciplina della VIA, di cui si è detta la centralità storica e giuridica, appaiono incerti. Il che pone una gravosa ipotesi anche sulla futura opera di riordino delle discipline connesse: infatti, a quale modello ispirarsi?

Resta sempre il dubbio che sarebbe stata più opportuna una legge quadro di principi sulla protezione dell'ambiente (come quelle di tanti altri paesi europei ed extra-europei) che definisse le coordinate concettuali lungo le quali indirizzare le scelte di lungo periodo. Ma le iniziative in tal senso giacciono da anni in Parlamento (cfr. la p.d.l. Spini ed altri, Atto Camera, XIV legisl. n. 252) e occorre prendere atto che la genericità e le lacune della legge delega, aggravate dall'ampiezza dei suoi contenuti, non fanno altro che certificare l'incapacità delle Camere a legiferare in questa materia.

Le ultime grandi leggi ambientali di origine parlamentare risalgono ai primi anni novanta dello scorso secolo. Ormai almeno da una decina di anni è il Governo il reale motore dell'attività normativa (anche) in tema di ambiente. Quello che la legge delega non decide, dunque, lo deciderà il Governo.

Le ragioni di questa eclisse del Parlamento sono molteplici, ma se ne possono citare almeno tre: 1) il carattere quasi esclusivamente attuativo di norme comunitarie dettagliate e l'estrema tecnicità del diritto ambientale; 2) il disinteresse e l'incapacità a disciplinare il conflitto ambientale (ma, ormai, anche la maggior parte dei tradizionali conflitti sociali); 3) un pregiudizio, risalente all'autorità del Giannini (e penetrato anche nelle istituzioni), sulla natura "minore" di questo ambito disciplinare che ha pesato non poco sullo sviluppo di una riflessione scientifica che potesse fornire al decisore politico i necessari strumenti intellettuali.

Comunque sia, l'attenzione si sposta ora dalla legge delega ai futuri decreti delegati, non senza aver sottolineato una rilevante novità.

Presumibilmente in virtù di una delle prime applicazioni concrete della citata Convenzione di Aarhus del 1998 (resa esecutiva con legge n. 108/2001) e dell'influenza del nuovo modello di *governance* comunitario, per la prima volta gli schemi di decreti legislativi delegati saranno oggetto di consultazione *pubblica* da parte delle associazioni ambientaliste e dei consumatori nonché delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

L'originale prescrizione è appannata dalla mancata previsione di analogo forma di pubblicità ai fini dell'adozione della successiva normativa regolamentare e tecnica (nel cui ambito, spesso, vengono prese decisioni di gran lunga più significative che a livello primario) e dall'assenza dell'obbligatorio parere del Consiglio di Stato (che, invece, è stato previsto dalla legge annuale di semplificazione n. 229/2003 con riferimento al riassetto normativo e alla codificazione dei settori ivi menzionati).

Ciò nondimeno, si tratta di innovazione di grande importanza (sebbene non isolata: già la legge n. 50/1999, con disposizione poi confermata dalla citata legge n. 229/2003, aveva previsto forme stabili di consultazione e di partecipazione dei soggetti collettivi ai processi di regolazione e di semplificazione), la quale, se correttamente applicata, consentirà un

monitoraggio diffuso e un pubblico dibattito sullo stato di attuazione delle deleghe e sui contenuti del riordino.

Il povero giurista ambientale potrebbe così evitare il destino riservato ai sudditi di quell'imperatore cinese, narrato da Borges, che volle passare alla storia per aver bruciato tutti i libri scritti prima di lui e, insieme, per avere eretto la Grande Muraglia. Sorte che toccherebbe anche a noi se, spazzati via gli ultimi quarant'anni di legislazione ambientale con un tratto di penna, fossimo costretti a scalare, ancora una volta, la Grande Muraglia delle Nuove Leggi.

### **Nota bibliografica**

CASSESE S., G. GALLI, *L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino, 2000

CLARICH M., *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 ss.

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F. e OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 1999

DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2003

GIAMPIETRO F., *Criteri tecnici o discrezionali nel c.d. giudizio di compatibilità ambientale? - Proposte di coordinamento della Via con gli altri procedimenti autorizzatori*, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 395 ss.

FERRARA R. (a cura di), *La valutazione d'impatto ambientale*, Padova, Cedam, 2000

FERRARI G.F., *L'autorizzazione ambientale nel quadro attuativo dello sportello unico comunale*, in C. Rapisarda Sassoon (a cura di), *Politiche per l'ambiente e competitività delle imprese*, Milano, Istituto per l'Ambiente, 2000, 20 ss.

FONDERICO F., *Quale direzione per VIA e IPPC?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1999, n. 4, 6 ss.

FONDERICO F., *Fondamenti e limiti della semplificazione amministrativa in materia ambientale*, in F. Fonderico – P. Masciocchi, *Più ambiente con meno burocrazia*, Milano, Ipaservizi, 1999, 1 ss.

FONDERICO F., *Valutazione d'impatto ambientale*, in S. Nespor – A.L. De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2003, 1797 ss.

FONDERICO F., *La tutela dell'ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte speciale, II*, Milano, Giuffrè, 2003, 2015 ss.

GRASSI S., *Problemi di attuazione della direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale per i progetti di cui all'allegato II*, in *Gazzetta Ambiente*, 1997, suppl. 1, 3 ss.

KRÄMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2001

LA CAMERA F., *Valutazione d'impatto ambientale*, Milano, Il Sole-24 Ore, 1998

MILONE A., BILANZONE C., *La valutazione d'impatto ambientale*, Piacenza, La Tribuna, 2003

MILONE A., *Il sindacato giurisdizionale sulla valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2004, n. 3, 983 ss.

NATALINI A., *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002

RAPISARDA SASSOON C. (a cura di), *Progetto "Ambiente e Competitività – Fase 2. Rapporto finale"*, Milano, Istituto per l'Ambiente, 2001

SPINEDI M. (a cura di), *La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti*, Bologna, Inchiostri Associati Editore, 1999

---

\* Relazione presentata al Seminario organizzato dal Network Sviluppo Sostenibile su “*La legge delega per l'ambiente: a confronto con gli esperti*” (Milano, 20 gennaio 2005, Sala del Parlamentino al Palazzo Affari dei Giureconsulti). Il presente elaborato è provvisorio.