

Le riforme del Codice dell'Ambiente

VIA, AIA & RIFIUTI –

dal D. Lgs. 128/10 al D. Lgs. 205/10

Convegno organizzato da

Studio legale Giampietro & Giampietro ingegneria

ROMA 21 MARZO 2011

Le modifiche in tema di VIA ed AIA – RELAZIONE - Avv. Tommaso Bellei¹

Ringraziamenti.

Con il mio intervento illustrerò in via generale le modifiche apportate alla Parte Seconda del d.lgs. n. 152/2006, c.d. Codice dell'ambiente, da parte del decreto legislativo n. 128/2010 adottato in attuazione dell'art. 12 della legge delega n. 69/2009.

Com'è noto, la Parte Seconda del 152 reca la disciplina delle procedure di VAS, di VIA e di AIA introdotte nel nostro ordinamento in recepimento delle rispettive direttive comunitarie che stabiliscono regole comuni europee in materia ambientale, nel rispetto dei principi di prevenzione, di precauzione e di proporzionalità, al fine di garantire una elevata tutela dell'ambiente. La necessità di avere regole comuni in tale materia si pone anche come garanzia di tutela per la libera concorrenza degli operatori economici, che si trovano ad operare all'interno dell'Unione Europea.

L'intervento correttivo al Codice dell'ambiente ha seguito tre criteri direttivi generali imposti dalla legge delega n. 69/09 e, mutuati, attraverso un rinvio esplicito, dalla legge delega n. 308/2004 che aveva portato all'adozione del 152. Di seguito si riportano i predetti criteri direttivi generali:

1. la semplificazione delle procedure ivi disciplinare, attraverso forme di coordinamento e di accorpamento fra le stesse, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni ed attraverso forme di accorpamento in un unico provvedimento di autorizzazione delle altre autorizzazioni ambientali settoriali, nel caso di impianti non sottoposti ad AIA, nonché l'introduzione di meccanismi che garantiscano il completamento delle procedure in tempi certi.
2. 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, alla valorizzazione del controllo preventivo del sistema agenziale rispetto al quadro sanzionatorio amministrativo e penale, nonché alla promozione delle componenti ambientali nella formazione e nella ricerca;

¹Avvocato, consulente presso l'Ufficio legislativo MATTM

3. il conseguimento di una maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali, idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza.

1. Semplificazione delle procedure e completamento delle procedure in tempi certi

Il tema della semplificazione dei procedimenti amministrativi è particolarmente avvertito nel nostro Paese, dove l'iniziativa economica è spesso frenata dalla necessità di acquisire atti di assenso comunque denominati da parte di una molteplicità di autorità pubbliche portatrici di diversi interessi pubblici, a volte in conflitto fra loro e dove i meccanismi decisionali non risultano idonei a fornire risposte in tempi certi.

L'esigenza di semplificare il più possibile il procedimento amministrativo, quale luogo di analisi, valutazione e decisione responsabile, risulta particolarmente urgente quando vi sia un interesse ambientale. In tale caso, infatti, l'attività economica non può essere liberalizzata, pena la violazione dei principi di prevenzione e di precauzione: quindi, l'unica opzione per il legislatore è la definizione di meccanismi di semplificazione, nel rispetto dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa e di proporzionalità.

In tale direzione si è spinto il 128 che ha introdotto importanti semplificazioni decisorie e procedurali in materia di VAS-VIA ed AIA.

In primis, occorre rilevare che tali modifiche di semplificazione, pur introdotte sin dall'inizio con lo schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, sono state ulteriormente incrementate in recepimento dei pareri delle Commissioni ambiente della Camera e del Senato, rilasciati sullo stesso schema di decreto.

Articoli 25 e 26

La modifica più significativa attiene alla natura del provvedimento di VIA che, da provvedimento polistrutturato e, quindi, semplicisticamente, composto dalla somma degli atti di assenso delle amministrazioni ambientali di settore, imputabile a tutte le amministrazioni intervenute nel procedimento, è stato modificato in provvedimento monostrutturato, i cui effetti sono imputabili unicamente all'autorità competente a rilasciare il provvedimento di VIA medesimo.

Infatti, prima dell'intervento correttivo del 128, il provvedimento di VIA aveva l'effetto di sostituire o coordinare ogni atto di assenso in materia ambientale. Tuttavia, tale effetto sostitutivo, per ragioni di difficoltà interpretativa della norma e, sulla base dell'esperienza maturata in base alla legislazione precedente al 152 (per la VIA di competenza regionale cfr. DPR del 12/04/1996) ed in applicazione dei principi generali di cui alla legge n. 241/1990, poteva prodursi solo a seguito dell'acquisizione degli atti di assenso delle singole amministrazioni ambientali, acquisizione che poteva avvenire sia direttamente, attraverso la trasmissione degli atti di assenso all'autorità VIA ovvero attraverso il modulo della conferenza dei servizi decisoria.

Secondo tale interpretazione, tuttavia, il criterio generale dettato dalla legge delega, relativo all'accorpamento in un "unico provvedimento di autorizzazione" delle altre autorizzazioni ambientali settoriali non è stato integralmente attuato, in quanto il provvedimento di VIA continuava ad avere un contenuto polistrutturato imputabile alle singole autorità ambientali di settore. Inoltre, tale interpretazione aveva anche l'effetto che, in caso di dissenso di un'autorità ambientale, occorreva pur sempre attivare i

meccanismi previsti dagli artt. 14 e ss. della legge n. 241/90 e, quindi, convocare una conferenza dei servizi decisoria e, in ultimo, rimettere la decisione all'organo politico, attraverso una decisione di secondo livello.

Al fine di superare tali criticità che hanno determinato forti ritardi nel rilascio dei provvedimenti conclusivi di VIA, si è ritenuto di incidere attraverso una modifica dell'art. 25 del 152, conferendo al provvedimento di VIA, natura di provvedimento monostrutturato che acquisisce al suo interno le valutazioni di tutte le amministrazioni ambientali di settore, che possono essere trasmesse direttamente dalle stesse amministrazioni settoriali o sollecitate attraverso una conferenza di servizi istruttoria. In caso di mancata trasmissione l'autorità VIA può comunque procedere ad adottare il provvedimento conclusivo di VIA che si sostituisce alle valutazioni non pervenute, previa integrazione dell'istruttoria procedimentale attraverso l'organo tecnico VIA ovvero l'ISPRA e le Agenzie regionali per l'ambiente.

Anche nel caso di dissenso manifestato espressamente dalle amministrazioni ambientali di settore, l'autorità VIA può sostituirsi alle valutazioni di settore e superare il dissenso manifestato, dandone adeguata motivazione, evitando così di ricorrere all'organo politico di secondo livello al fine di risolvere il contrasto insorto.

In tal modo, sul piano della responsabilità, l'interesse ambientale viene tutelato da una sola autorità ma con l'apporto istruttorio di tutte le amministrazioni ambientali di settore, con le quali si avvia un confronto unicamente dal punto di vista tecnico, mentre i profili propriamente discrezionali risultano allocati unicamente in capo all'autorità VIA.

Per quanto riguarda, il contenuto del coordinamento realizzato attraverso il provvedimento di VIA, questo deve intendersi limitato al caso in cui occorre coordinare il quadro prescrittivo degli atti di assenso trasmessi dalle amministrazioni di settore, nonché al caso in cui un impianto sia soggetto contemporaneamente alle procedure di VIA e di AIA in sede regionale. Infatti, come si vedrà più avanti, in attuazione del criterio generale di riaffermazione del ruolo delle Regioni, quando un progetto è sottoposto alle procedure di AIA e di VIA in sede regionale, viene rimesso al potere legislativo regionale la scelta se ricorrere a forme di accorpamento ovvero di coordinamento tra le due procedure.

L'imputazione degli effetti del provvedimento di VIA unicamente in capo all'autorità VIA, risulta confermato anche dal disposto dell'art. 28, c.1-bis che attribuisce a questa autorità il potere di adottare i provvedimenti necessari in caso in cui si siano verificati impatti negativi per l'ambiente ulteriori e diversi, ovvero di entità significativamente superiore, rispetto a quelli previsti e valutati nel provvedimento di VIA.

Tale impostazione oltre che rispondente ai criteri generali di delega, risulta consentita anche dal punto di vista costituzionale, in quanto lo Stato, nelle materie di propria esclusiva competenza legislativa, quale è la tutela dell'ambiente, può conferire a se medesimo le relative funzioni amministrative ovvero può conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali ovvero prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali. (cfr. Corte Cost., sent. n. 225/2006).

Articolo 6, commi 3-ter e 12 e articolo 12, comma 6

Questo secondo gruppo di modifiche apportate dal 128, in attuazione del criterio generale di semplificazione, attiene ai rapporti tra VIA e VAS.

Nella maggioranza dei casi, le due procedure si svolgono in momenti diversi a causa del differente ambito oggettivo di valutazione. Infatti, la VAS si occupa di valutare gli effetti sull'ambiente dei Piani e dei

Programmi e generalmente precede la VIA; questa, invece, si occupa di valutare gli impatti ambientali derivanti dalla realizzazione dei progetti di opere ed infrastrutture sul territorio. Nonostante tale differenza sostanziale, le due procedure sono strettamente collegate, tanto che il 152 già prevedeva che le valutazioni ed i risultati della procedura di VAS devono essere tenute in considerazione in sede di VIA. Permane la possibilità per l'autorità VIA di discostarsi dai risultati della VAS dandone adeguata motivazione.

Tuttavia, esistono dei casi in cui le due procedure debbano essere svolte contestualmente e, su questi casi, è intervenuto il 128.

Art. 6, c. 12: Disciplina il caso delle c.d. "autorizzazioni uniche" che hanno l'effetto di autorizzare la realizzazione e l'esercizio di un'opera e contestualmente l'effetto di variante degli strumenti di pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli. In tal caso le procedure di VAS e di VIA, devono essere svolte in via contestuale, nel rispetto del meccanismo procedurale previsto dagli articoli 25 e 26 per cui la VIA sostituisce e coordina anche le valutazioni di VAS. Tuttavia, la norma riporta l'importante specificazione che per la localizzazione dell'opera, sotto il profilo ambientale, la VAS non è necessaria e ciò in base alla considerazione che l'aspetto localizzativo può essere meglio valutato attraverso le valutazioni e la documentazione proprie della procedura di VIA che presentano un grado di dettaglio di gran lunga superiore rispetto alla procedura di VAS. Qualora il progetto non fosse sottoposto alla procedura di VIA, invece, la procedura di VAS dovrà essere svolta secondo quanto stabilito dalla Parte Seconda del 152, in attuazione della direttiva comunitaria 2001/42/CE.

Art. 6, c. 3-ter: Il caso dei Piani regolatori portuali è emblematico. Tale documento, infatti, può avere sia contenuti di pianificazione che contenuti progettuali e, quindi, può essere assoggettato direttamente ad entrambe le procedure. Al fine di evitare duplicazioni procedimentali, in quanto entrambe le procedure analizzano e valutano gli effetti dell'attuazione del Piano sull'ambiente, il 128 ha previsto l'estensione del meccanismo procedurale sopra descritto e disciplinato dagli articoli 25 e 26. Tale previsione è stata attuata sia in applicazione del noto criterio generale di accorpamento in un unico provvedimento delle autorizzazioni ambientali, come anche in attuazione delle linee guida adottate dalla Commissione europea. Al riguardo, segnalo che è all'esame del Senato un disegno di legge (Atto Senato n. 2403) di riforma della legislazione portuale che potrebbe modificare nuovamente il quadro normativo.

Art. 12, c. 6: al fine di evitare duplicazioni procedimentali, si delimita l'oggetto della procedura di VAS nel caso di modifiche a piani o programmi già sottoposti a VAS ovvero nel caso di strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti a VAS. In tali casi, la procedura si limita a valutare unicamente i soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati.

Modifiche in tema AIA

Per quanto riguarda la procedura di AIA, si segnala in primis che la disciplina in materia è stata integralmente trasfusa all'interno del 152, in attuazione di quanto richiesto dal Consiglio di Stato in occasione del parere rilasciato sul precedente decreto correttivo n. 4/2008

Anche se il tema verrà adeguatamente presentato in un successivo intervento, segnalo brevemente che le modifiche in tema di AIA sono state più marginali in quanto il modulo procedimentale e la natura del relativo provvedimento sono rimasti ancorati al modello della conferenza dei servizi decisa con tutte le conseguenze sopra evidenziate.

Art. 10, commi 1, 1-bis, 1-ter: E' stato tuttavia integrata la disciplina dei casi in cui un impianto deve essere sottoposto ad AIA di competenza statale e contemporaneamente a VIA di competenza statale. In tali casi, essendo competente il Ministero dell'ambiente è stata confermata la previsione di una procedura integrata VIA-AIA e sono state meglio disciplinate le modalità attraverso cui svolgere tale procedura, attraverso l'integrazione dell'istanza di VIA con la documentazione prevista per l'AIA, l'integrazione delle valutazioni attraverso il coordinamento tra le Commissioni tecniche di supporto del Ministero, nonché l'integrazione dei controlli e dei monitoraggi.

Art. 10, c. 1 e art. 29-quater, c. 5 e 29-octies: Quando l'impianto deve essere sottoposto ad entrambe le valutazioni ma, in sede regionale, ovvero per i rinnovi dell'AIA, è stato scelto come modello procedurale la conferenza dei servizi decisoria.

Art. 10, c.1: Infine, nel caso in cui un progetto ovvero una modifica di un impianto sia sottoposta alla verifica di VIA si è introdotta una disposizione di raccordo che, al fine di evitare duplicazione procedimentali, prescrive che l'AIA possa essere avviata solo successivamente all'espletamento della predetta procedura. Infatti, in caso di effettiva necessità di avviare la procedura di VIA, l'AIA non dovrà essere avviata in sede statale, in quanto dovrà essere avviata la procedura integrata di cui sopra, mentre, in sede regionale, l'AIA dovrà essere svolta coordinata all'interno della VIA.

Art. 34 - Rinvio a norme regolamentari

Si prevede, attraverso appositi regolamenti governativi, la necessità di modificare ed integrare la modifica e l'integrazione delle norme tecniche in materia di valutazione ambientale, oggi definite negli allegati alla Parte Seconda del 152 e dal DPCM del 27 dicembre 1988, nonché la semplificazione delle procedure di valutazione, in modo da assicurare che la valutazione ambientale strategica e la valutazione d'impatto ambientale si riferiscano al livello strategico pertinenti analizzando la coerenza ed il contributo di piani, programmi e progetti alla realizzazione degli obiettivi e delle azioni di livello superiore.

Infine, sul piano della semplificazione delle procedure disciplinate dalla Parte Seconda al 152 sono state introdotte diverse misure comuni intese a:

- Definire i tempi delle verifiche di procedibilità e gli effetti della mancata produzione documentale – articoli 23 e 29-ter
- Ridefinire i termini intermedi per l'espletamento delle procedure, per la produzione di integrazioni documentali di iniziativa del proponente ovvero su richiesta dell'autorità competente nell'ambito delle procedure di valutazione ambientali – articoli 20, 23, 24, 25, 26, 29-ter, 29-quater
- Prevedere un obbligo generale di utilizzare la strumentazione informatica per la trasmissione della documentazione oggetto delle valutazioni ambientali - articoli 12, 20, 21 e 23
- Chiarire che, in caso di mancata adozione del provvedimento conclusivo delle procedure di valutazione ambientale, il soggetto richiedente può esperire il generale rimedio avverso il silenzio dell'amministrazione previsto dal codice del processo amministrativo - articoli, 15, 20 e 26
- Prevedere che le forme di pubblicità disciplinate dal 152 tengono luogo delle modalità di comunicazione di avvio del procedimento di cui agli artt. 7 e 8 della legge n. 241/90, nonché prevedere che le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione previste dal d.lgs. n. 152/2006 siano coordinate con quelle previste nelle altre discipline nazionali e regionali di settore anche afferenti ad altre materie (i.e. urbanistica) – articoli 14, 24, 29-quater

- Semplificare le procedure e la partecipazione degli Stati confinanti nei casi in cui piani, programmi o progetti possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, anche al fine di superare i rilievi della Commissione europea (procedura di infrazione UE C/2009/2235) – articoli 31 e 32

2. Riaffermazione ruolo delle Regioni

- Art. 7: Per quanto riguarda l'attuazione del secondo criterio direttivo, si segnala la modifica all'articolo 7 del 152 con la quale si prevede espressamente, nel rispetto dei limiti generali dello stesso 152 e dell'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 29. Obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi) la facoltà per le Regioni di disciplinare con propri provvedimenti legislativi le regole procedurali per l'espletamento delle procedure di propria competenza e le modalità per l'individuazione dei piani/programmi/progetti da sottoporre alle procedure previste nella Parte Seconda.
- Art. 10, c. 1: Inoltre, in accoglimento di una esplicita richiesta in tal senso della Conferenza Stato-Regioni, è stata mantenuta la facoltà per le Regioni di scegliere, nell'ambito della propria discrezionalità legislativa, se prevedere la procedura integrata VIA-AIA. Qualora le Regioni non scelgano la procedura integrata, la procedura di AIA dovrà comunque essere coordinata nell'ambito della procedura di VIA e concludersi con un unico provvedimento ed entro i tempi ivi previsti, attraverso, quindi, una conferenza dei servizi decisoria, sotto la regia dell'autorità VIA.
- Art. 14, comma 4: si prevede la necessità di disciplinare procedure comuni di consultazione nell'ambito dei procedimenti di approvazione di piani o programmi e di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di opere o infrastrutture.
- Art. 30: nei casi in cui i piani o programmi oggetto delle valutazioni ambientali abbiano impatti ambientali interregionali, si prevede la necessità di estendere le consultazioni ivi previsti anche agli enti locali interessanti e non solo agli enti regionali.

3. Conseguimento di una maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali

- Articolo 18, comma 2: si prevede che la fase di monitoraggio viene svolta dall'autorità procedente in collaborazione con l'autorità competente, responsabilizzando entrambe le autorità nello svolgimento di questa importante fase della procedura di VAS in quanto, prima delle modifiche apportate dal 128, non era chiaro quale amministrazione fosse competente ad attivare le Agenzie ambientali.
- articolo 28, comma 1-bis: si prevede il rafforzamento della fase di monitoraggio e degli strumenti di intervento in caso di impatti ambientali negativi non previsti. In tali casi, l'autorità competente può modificare il quadro prescrittivo del provvedimento di VIA. Inoltre, viene chiarito che la sospensione dei lavori e dell'esercizio dell'impianto o dell'infrastruttura può avvenire solo in casi di gravi ripercussioni negative per l'ambiente e per la salute.
- articolo 34, comma 8: si prevede la necessità di mettere in rete i vari soggetti pubblici deputati a raccogliere ed elaborare i dati storici e conoscitivi del territorio e dell'ambiente, nel rispetto degli

indicatori comunitari e di quelli nazionali, nonché l'elenco dei piani e dei programmi sottoposti a valutazione, anche con l'apporto dei soggetti privati coinvolti.