

# **La Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) e il suo coordinamento con altri procedimenti per la tutela dell'ambiente.**

## **Quadro di sintesi aggiornato alla legge 23 Luglio 2009, n. 99.**

*di Valentina Cavanna*

*(pubblicato in [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it))*

La legge 23 Luglio 2009, n. 99 (recante “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”), pubblicata in G. U. n. 176 del 31 Luglio 2009, ha previsto, all'art. 25 lettere g) e h), la delega al Governo per una nuova figura di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia nucleare; essa va ad aggiungersi alle molteplici autorizzazioni che sono già previste da altre normative e che costituiscono l'esito di procedimenti speciali che si vanno a coordinare in maniera di volta in volta diversa con la VIA, con lo scopo comune della tutela dell'ambiente.

### **1. L'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia nucleare.**

La lettera g) dell'art. 25 così dispone: “previsione che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”.

La lettera h) prevede: “previsione che l'autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241; l'autorizzazione deve comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, l'eventuale dichiarazione di inamovibilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi; l'autorizzazione unica sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) cui si deve obbligatoriamente ottemperare, previsti dalle

norme vigenti, costituendo titolo a costruire ed esercire le infrastrutture in conformità del progetto approvato”.

Alla lettera o) si precisa che debbano essere previste opportune forme di “informazione diffusa e capillare per le popolazioni, e in particolare per quelle coinvolte”: il diritto all'informazione ambientale è, infatti, divenuto col tempo un vero e proprio diritto soggettivo pubblico, diritto strumentale all'esercizio di altri diritti, come il diritto di partecipazione ai procedimenti amministrativi e il diritto di difesa in giudizio<sup>1</sup>. Inoltre, le norme prescrittive poste a tutela dell'ambiente sono presidiate da sanzioni, cosa che ne aumenta l'efficacia<sup>2</sup>.

Orbene, detta autorizzazione va ad affiancarsi alla VIA, anche se ancora non sono chiare le modalità in cui i due procedimenti verranno coordinati; un esame sintetico della normativa in materia di tutela dell'ambiente può far comprendere come l'interazione tra i diversi strumenti previsti sia difficile e possa essere risolto in modo di volta in volta assai differente.

## **2. Cenni in relazione alle altre autorizzazioni.**

Da quando la VIA è stata introdotta in Europa con la direttiva n. 85/337/CEE ed è stata recepita per la prima volta in Italia nel 1986<sup>3</sup>, ad essa si sono, nel tempo, affiancati numerosi procedimenti speciali che hanno creato non poche difficoltà di coordinamento<sup>4</sup>. A titolo esemplificativo si possono citare: valutazione ambientale strategica (VAS); autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto<sup>5</sup>; autorizzazione alla perforazione di pozzi esplorativi nell'ambito della ricerca di idrocarburi in terraferma<sup>6</sup>; autorizzazione agli interventi che incidono su beni architettonici e autorizzazione paesaggistica; valutazione di incidenza relativamente ai siti della Rete Natura 2000; insediamento di attività produttive (c.d. sportello unico per le imprese); autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.); valutazione dell'inquinamento acustico; autorizzazione per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti; autorizzazione unica per la costruzione di centrali elettriche alimentate da fonti rinnovabili e impianti eolici. Alcuni tra i procedimenti richiamati meritano un esame più approfondito:

### **a) Valutazione ambientale strategica (VAS).**

In questa sede non è possibile approfondire la VAS, poiché la sua trattazione è lunga e complessa<sup>7</sup>; ci si limiterà soltanto ad affrontare il tema del suo coordinamento con la VIA.

La VIA e la VAS hanno in comune il principio fondamentale di prevenzione degli impatti sull'ambiente dovuti alle attività umane, ma è diverso il livello nel quale tale principio viene attuato. Infatti, la VIA riguarda un singolo progetto, mentre la VAS concerne piani, politiche e programmi, appunto un livello “strategico”<sup>8</sup>. La VAS e la VIA sono comunque strumenti complementari poichè

appunto è comune la funzione che vanno a svolgere<sup>9</sup>. Data la complementarità tra le due valutazioni, è opportuno apprestare forme di coordinamento, come prescritto dalla Direttiva VAS, all'articolo 11. Il Codice dell'Ambiente ha recepito in modo differente nelle sue due versioni questa necessità: nella versione originaria ha previsto, all'art. 33, che tutti gli elementi “positivamente valutati” in sede di VAS “costituiscono dati acquisiti” nell'esperimento della VIA; il Codice dell'Ambiente riformato dal D. Lgs. N. 4/2008 stabilisce, all'art. 10, che la verifica di assoggettabilità della VIA di cui all'art. 20 possa essere condotta nell'ambito della VAS e che nella redazione dello studio di impatto ambientale di cui all'art. 22 “relativo a progetti previsti da piani o programmi già sottoposti a valutazione ambientale, possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale; nel corso della redazione dei progetti e nella fase della loro valutazione, sono tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS”.

All'art. 19, c. 2 del D. Lgs. n. 4/2008 vi è l'esplicita possibilità che la VIA si concluda con esito contrastante rispetto alla VAS, purchè l'Amministrazione competente in materia di VIA fornisca un'adeguata motivazione<sup>10</sup>.

b) Autorizzazione agli interventi che incidono su beni architettonici e autorizzazione paesaggistica (D. Lgs. 22 Gennaio 2004, n. 42).

Per quanto concerne innanzitutto l'autorizzazione agli interventi che incidono su beni culturali di cui all'art. 21 del D. Lgs. 22 Gennaio 2004, n. 42 (c. d. Codice dei beni culturali e del paesaggio), il suo coordinamento con la VIA è stabilito dall'art. 26 dello stesso codice, che dispone: “1. Per i progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, l'autorizzazione prevista dall'articolo 21 è espressa dal Ministero in sede di concerto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale. sulla base del progetto definitivo da presentarsi ai fini della valutazione medesima. 2. Qualora dall'esame del progetto effettuato a norma del comma 1 risulti che l'opera non è in alcun modo compatibile con le esigenze di protezione dei beni culturali sui quali essa è destinata ad incidere, il Ministero si pronuncia negativamente, dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. In tal caso, la procedura di valutazione di impatto ambientale si considera conclusa negativamente”. Dunque l'autorizzazione ex art. 21 viene rilasciata nell'ambito della procedura di VIA; i due atti rimangono funzionalmente e sostanzialmente separati, anche se espressi nello stesso contesto. La norma si applica a qualsiasi opera sia da sottoporre a VIA, senza distinzione in base alla competenza. Se il progetto non è compatibile con le esigenze conservative del bene culturale su cui è destinato ad incidere, la pronuncia negativa del Ministero per i beni e le attività culturali vincola anche l'esito della VIA, che infatti “si considera conclusa negativamente”. Infine, il c. 3 dell'art. 26 attribuisce al Ministro per i beni culturali la titolarità di un potere cautelare di sospensione dei lavori che l'art. 6, c. 6 della legge

349/1986 assegnava al Ministero dell'Ambiente e che il Codice dell'Ambiente attribuisce oggi all' "autorità competente" (art. 29)<sup>11</sup>.

L'autorizzazione paesaggistica, invece, è disciplinata dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e l'art. 147 del Codice rinvia all'art. 26 citato in caso di opere "da eseguirsi da parte di amministrazioni statali". L'autorizzazione paesaggistica, dunque, in caso di opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, deve essere acquisita all'interno della procedura di VIA, in conformità a quanto previsto dall'art. 25, c. 3 del Codice dell'Ambiente<sup>12</sup>.

c) Valutazione di incidenza relativamente ai siti della Rete Natura 2000 (Direttiva Habitat e DPR 8 Settembre 1997, n. 357).

La Direttiva Habitat 92/43/CEE del 21 maggio 1992 ha istituito la Rete Natura 2000, ossia una rete ecologica europea composta da zone naturali protette, che comprende le Zone speciali di conservazione (ZSC); gli Stati membri devono innanzitutto predisporre un elenco di Siti di importanza comunitaria (SIC), che presentano habitat naturali indicati dalla direttiva stessa (allegato I). Nel caso si debba approvare un piano o realizzare un progetto in un'area SIC o ZSC, deve essere effettuata una Valutazione di Incidenza per valutare, appunto, l'incidenza del piano o del progetto sull'habitat, con lo scopo di mantenere la biodiversità ed evitare il degradarsi degli habitat naturali<sup>13</sup>. La guida europea elaborata dalla Commissione Europea nel 2000, "La gestione dei siti Rete Natura 2000 – Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva "Habitat" 92/43/CEE" ha paragonato la valutazione di incidenza alla VIA, sottolineando come ciò che fa scattare l'obbligo delle due valutazioni sia lo stesso, ossia la probabilità di incidenze significative, e pertanto la prima deve ispirarsi alla seconda quanto a metodologia.

Per quanto concerne il rapporto tra la Valutazione di Incidenza e la VIA e la VAS, la guida europea elaborata dalla Commissione Europea nel 2002, "Valutazione di piani e progetti aventi un'incidenza significativa su siti della rete Natura 2000 – Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4 della Direttiva Habitat 92/43/CEE", afferma che la valutazione di incidenza può essere incorporata nella VIA e nella VAS, ma deve rimanere chiaramente distinta e a sé stante all'interno di una dichiarazione ambientale, o essere riportata in un documento a parte.

La Direttiva Habitat è stata recepita in Italia con il DPR 8 settembre 1997, n. 357, il cui art. 5 ha previsto che la valutazione di incidenza sia ricompresa nell'ambito della VIA la quale, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie<sup>14</sup>. In tal caso lo studio di impatto ambientale contiene anche le informazioni relative alla Valutazione di incidenza con riferimento all'allegato G del DPR 357/1997. L'inserimento della Valutazione di Incidenza all'interno della VIA e della VAS è attualmente previsto dall'art. 10 del Codice dell'ambiente<sup>15</sup>.

d) Inseadimento di attività produttive (c.d. sportello unico per le imprese).

Lo “sportello unico”, disciplinato dal D.P.R. 20 Ottobre 1998, n. 447, modificato con D.P.R. 7 Dicembre 2000, n. 440, è uno strumento di semplificazione amministrativa ed una “interfaccia” unica per le imprese; esso consiste in un'unica struttura responsabile dell'intero procedimento amministrativo relativo all'autorizzazione dell'inseadimento di attività produttive ed, essendo tale la sua funzione, la VIA viene ricondotta nei tempi di svolgimento del procedimento mediante sportello unico. Secondo la dottrina, tuttavia, se la VIA è negativa si applica l'art. 14-quater, c. 5 della legge 241/1990 e la decisione è assunta in Consiglio dei Ministri<sup>16</sup>.

e) Autorizzazione integrata ambientale (AIA).

L'autorizzazione integrata ambientale, introdotta con la Direttiva IPPC 96/61/CE e disciplinata in Italia dal D. Lgs. 18 febbraio 2005, n. 69<sup>17</sup>, è un provvedimento rilasciato a seguito di una istruttoria in cui si valutano unitariamente e contestualmente tutti i possibili impatti di una certa attività sull'ambiente. E' uno strumento di semplificazione amministrativa, poichè sostituisce tutti i provvedimenti riportati nell'allegato II (tra cui Autorizzazione alle emissioni in atmosfera, Autorizzazione allo scarico di cui al d. lgs. 11/5/1999, n. 152, Autorizzazione alla realizzazione e modifica di impianti di smaltimento o recupero dei rifiuti di cui al D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 27)<sup>18</sup>. Come la VIA, l'AIA è uno strumento a carattere preventivo e globale. La direttiva IPPC specifica che sono lasciate impregiudicate le disposizioni della Direttiva n. 85/337/CEE sulla VIA. Ma per evitare una duplicazione delle attività, occorrono misure di coordinamento tra i due procedimenti. Nella direttiva n. 85/337/CEE, all'art. 2, paragrafo 2-bis (introdotto con la Direttiva 97/11/CE), si prevede che gli stati membri possano prevedere una procedura unica per soddisfare i requisiti della direttiva sulla VIA e della direttiva sull'AIA. L'art. 7 del D. Lgs. 59/2005 dispone che le informazioni o conclusioni pertinenti risultanti dall'applicazione della normativa sulla VIA devono essere prese in considerazione per il rilascio dell'AIA.

La differenza sostanziale tra VIA e AIA è che la VIA investe più propriamente i profili localizzativi e strutturali dell'impianto, mentre l'AIA incide sui suoi aspetti gestionali<sup>19</sup>. Tuttavia, possono verificarsi sovrapposizioni, poichè è possibile che uno stesso progetto debba essere sottoposto a VIA e ad AIA. Il Codice dell'Ambiente nella versione attualmente in vigore all'art. 10 ha dunque provveduto a disciplinare questo caso, prevedendo che la VIA sostituisca l'AIA, lo studio di impatto ambientale contenga anche le informazioni prescritte per il rilascio dell'AIA<sup>20</sup>, il parere di VIA contenga anche le condizioni dell'AIA<sup>21</sup> e dunque si effettui solo il procedimento di VIA. Detta previsione è ribadita anche dall'art. 26 cit. del Codice dell'Ambiente, secondo cui il provvedimento di VIA sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, etc. in materia ambientale, inclusa l'autorizzazione integrata ambientale. Per le opere di rilevanza regionale e

locale la norma fa salve le singole discipline elaborate a livello regionale: si richiedono comunque la garanzia del coordinamento fra i procedimenti e l'unicità delle consultazioni per il pubblico, a fini di semplificazione, mentre solo laddove le autorità competenti coincidano in base alla legge regionale è indicato che la VIA comprenda l'AIA<sup>22</sup>.

f) Inquinamento acustico.

La legge quadro n. 447 del 26 ottobre 1995 ha delineato i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico; quest'ultimo è definito come introduzione nell'ambiente di un rumore tale da recare fastidio o disturbo al riposo e alle attività umane, pericolo per la salute dell'uomo, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti o da interferire con le legittime funzioni degli ambienti esterni ed abitativi<sup>23</sup>. L'art. 8, c. 1 della legge 447/1995 detta una normativa apposita per l'impatto acustico, e specifica che i progetti sottoposti a VIA devono essere redatti "in conformità alle esigenze di tutela dall'inquinamento acustico delle popolazioni interessate" (ossia tenendo conto dei criteri previsti dalla legge quadro); il c. 2 dispone che nell'ambito delle procedure di cui al c. 1, ovvero su richiesta dei Comuni, i competenti soggetti titolari dei progetti o delle opere debbano predisporre una apposita documentazione di impatto acustico relativa alla realizzazione, alla modifica o al potenziamento delle categorie di opere elencate (tra cui aeroporti, strade, impianti sportivi e ricreativi, ferrovie).

Il Codice dell'Ambiente ha poi previsto, all'allegato VII, che nel contenuto dello Studio di impatto ambientale vi sia "una valutazione del tipo e della quantità dei residui e delle emissioni previsti (inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo, rumore, vibrazione, luce, calore, radiazione, ecc.) risultanti dall'attività del progetto proposto": la problematica dell'inquinamento acustico si inserisce pertanto nel procedimento di VIA.

g) Autorizzazione per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Dal 13 febbraio 2008, data di entrata in vigore della riforma del Codice dell'Ambiente attuata attraverso il D. Lgs. n. 4/2008, tutti gli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi, in procedura ordinaria o semplificata, sono da sottoporre a VIA<sup>24</sup>.

Il D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 stabiliva che per realizzare impianti di smaltimento o recupero di rifiuti occorresse una autorizzazione rilasciata dalla Regione; la procedura di VIA si inseriva nel procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione, come prevedeva l'art. 27<sup>25</sup>. Il Codice dell'Ambiente, all'art. 208, abrogando il D. Lgs. 22/1997, ha mantenuto la stessa procedura<sup>26</sup>, ma ha previsto che essa debba concludersi entro 150 giorni (che vengono comunque sospesi in attesa della VIA); ha previsto che resta ferma l'applicazione della normativa sull'AIA; per quanto riguarda la conferenza, in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione deve fornire un'adeguata ed

analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza stessa. Nel caso in cui il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni di cui all'art. 146 di tale decreto in materia di autorizzazione<sup>27</sup>.

h) Autorizzazione unica per la costruzione di centrali elettriche alimentate da fonti rinnovabili e impianti eolici.

Il D. Lgs. dicembre 2003, n. 387 all'art. 12<sup>28</sup> ha previsto un'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio delle centrali per la produzione di energia elettrica mediante lo sfruttamento di fonti rinnovabili, che rappresenta un'applicazione della conferenza di servizi di cui alla legge 241/1990, art. 14-ter<sup>29</sup>. Come confermato dalla Giurisprudenza<sup>30</sup>, il procedimento ordinario è strutturato in modo tale che la VIA vada resa in modo autonomo rispetto ai lavori della conferenza di servizi (ed all'esito di un autonomo procedimento), lavori che infatti vengono sospesi in attesa del provvedimento<sup>31</sup>; vi sono poi le ipotesi c. d. "patologiche" in cui la VIA viene internalizzata nell'ambito del procedimento principale, che sono le ipotesi in cui essa non viene data nei termini previsti e dunque l'autorità competente per la VIA si esprime in sede di conferenza di servizi<sup>32</sup>.

Tra i diversi tipi di centrali elettriche alimentate da fonti rinnovabili, è da segnalare la peculiarità degli impianti eolici<sup>33</sup>, che sono stati inseriti dal Codice dell'ambiente tra i progetti a sottoporre a VIA regionale, ma specificando "con procedimento nel quale è prevista la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali".

Si segnala una interessante pronuncia emessa recentemente dal TAR Sicilia, Palermo<sup>34</sup>, in un caso di istanza per la VIA richiesta prima dell'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente (dunque sotto la vigenza del DPR 12 aprile 1996), rimasta senza riscontro da parte dell'autorità competente, istanza seguita poi da un'ulteriore istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 D. Lgs. 387/2003; il richiedente impugna dunque il silenzio formatosi sull'istanza di VIA e il TAR afferma che "il procedimento diretto alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale mantiene una sua autonomia giuridica, che si esprime in una decisione finale direttamente incidente sulla sfera giuridica del richiedente, a prescindere dalla successiva e ulteriore valutazione, comparazione e bilanciamento di tale "compatibilità" con altri interessi pubblici e privati, potenzialmente confliggenti", di cui alla autorizzazione unica. Vi è dunque un obbligo dell'autorità competente di concludere il procedimento di VIA con un provvedimento espresso e l'autorità competente deve esprimere un giudizio di VIA entro un termine affidato dal Giudice; per l'ipotesi di infruttuoso decorso di tale termine, ai medesimi adempimenti provvede un Commissario ad acta.

Si segnala inoltre che un'altra sentenza recente ha affermato che anche la valutazione di impatto ambientale deve essere necessariamente acquisita nell'ambito della conferenza di servizi di

cui all'art. 12 d. lgs. 387/2003, dove la decisione del rilascio dell'autorizzazione unica deve scaturire dall'esame contestuale di tutti gli interessi pubblici coinvolti; non può più essere consentito il rilascio autonomo, da parte delle relative Amministrazioni, dei singoli provvedimenti, necessari per la costruzione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile<sup>35</sup>.

---

<sup>1</sup> La prima normativa che, in materia ambientale, riveste ancora una grande importanza nell'affermazione del diritto di informazione è l'art. 14 della legge n. 349/1986, secondo cui "il Ministro dell'ambiente assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente" e "qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente". Vi è stata poi la direttiva europea n. 90/313/CEE sull'accesso alle informazioni sull'ambiente. Momento fondamentale ha rivestito la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, che ha per obiettivo quello di contribuire alla protezione del diritto di ciascun individuo di vivere in un ambiente idoneo ad assicurare la sua salute e il suo benessere; detta convenzione deriva dal principio 10 della dichiarazione finale della Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, che stabiliva come principio-cardine dello sviluppo sostenibile la partecipazione dei cittadini, e per questo si richiedeva agli stati di informare e fare accedere i cittadini ai processi decisionali. La direttiva 90/313/CEE è stata poi abrogata dalla direttiva 2003/4/CE, attuata in Italia con il d. lgs. n. 195/2005. Sull'importanza dell'informazione in materia ambientale v. A. Crosetti, I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza, in Quaderni Regionali, Settembre-Dicembre 2007, n. 3, pagina 597. Sull'importanza dell'informazione e della partecipazione dei cittadini nelle politiche ambientali v. G. Moriani, M. Ostoich, E. Del Sole, Metodologie di valutazione ambientale, Milano, 2006. E' interessante a questo proposito l'Indagine sull'informazione e la partecipazione del pubblico nella VIA e nella VAS a livello regionale, Notizie dal Centro V.I.A. Italia, n. 26, settembre 2005. In generale sulle informazioni ambientali v. F. Fonderico, Il diritto di accesso all'informazione ambientale, in G.D.A., 6/2006, 675. Sull'ambito del diritto di accesso alle informazioni ambientali cfr. TAR Abruzzo, Pescara, 11 Aprile 2007, n. 450, in Riv. Giur. Amb., 2008, 434, con nota di S. Tripodo.

<sup>2</sup> Sul ruolo delle sanzioni a tutela dell'ambiente si veda F. Saitta, Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche, in Riv. Giur. Amb., 2009, 41.

<sup>3</sup> La VIA è stata introdotta in Italia dall'art. 6 della legge 9 luglio 1986, n. 349, attuata dai D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 e D.P.C.M. 27 dicembre 2008, che hanno trovato applicazione ai procedimenti in corso o a quelli in cui l'istanza fosse precedente alla data del 31 luglio 2007. La VIA è attualmente disciplinata dal D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c. d. Codice dell'Ambiente), riformato dal D. Lgs. n. 4/2008. Per un'analisi relativa al decreto n. 4/2008 si vedano: M. Mazzoleni, La riforma della parte seconda – VAS e VIA – del D. Lgs. n. 152/2006: novità e prospettive, in Ambiente&Sviluppo, 4/2008, 305, e A. L. De Cesaris, Riflessioni critiche sul «secondo decreto correttivo ...», Ambiente&Sviluppo, 5/2008, 405. Per una disamina della procedura di VIA regionale si veda A. Scialò, Le procedure di VIA regionali alla luce del testo unico ambientale: quali prospettive dopo il D. Lgs. n. 4/2008?, in Ambiente&Sviluppo, 4/2009, 343. Per una disamina della disciplina della VIA dopo la riforma al Codice dell'Ambiente intervenuta con il D. Lgs. n. 4/2008 si veda D. Ponte, Sulla «VIA» la disciplina diventa unitaria. Commento al D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, in Guida al dir., dossier mensile n. 3, 2008, 157. Per un quadro critico della disciplina della VIA si veda G. Manfredi, VIA e VAS nel Codice dell'Ambiente, in Riv. Giur. Amb., 2009, 63.

<sup>4</sup> Per la soluzione di un caso concreto di difficile coordinamento tra alcune autorizzazioni che verranno approfondite più avanti, si veda TAR Piemonte, II, 26 maggio 2008, n. 1217, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>5</sup> Essa è stata prevista per la prima volta dalla legge 24 novembre 2000, n. 340: ai sensi di detta normativa si stabiliva che, contemporaneamente alla presentazione della domanda per ottenere l'autorizzazione e del progetto preliminare al Ministero della Attività produttive, occorreva presentare al Ministero dell'Ambiente uno Studio di Impatto Ambientale; il decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159 all'art. 46 stabiliva che l'autorizzazione veniva rilasciata a seguito di valutazione di impatto ambientale. I terminali di rigassificazione sono stati inseriti tra i progetti da sottoporre a VIA statale dal D. Lgs. N. 4/2008. La normativa è stata da ultimo modificata dalla legge n. 99/2009, il cui art. 27, c. 31 prevede un'autorizzazione che costituisce ogni altra autorizzazione, concessione, approvazione, etc. e che è rilasciata al termine di un procedimento unico ma "previa valutazione di impatto ambientale".

<sup>6</sup> Detta autorizzazione è stata disciplinata dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 agli articoli 77 – 82; l'art. 77 prevedeva che "La procedura di valutazione di impatto ambientale, ove richiesta dalle norme vigenti, si conclude entro il termine di tre mesi per le attività in terraferma ed entro il termine di quattro mesi per le attività in mare e costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzativo. Decorso tale termine, l'amministrazione competente in materia di valutazione di impatto ambientale si esprime nell'ambito della conferenza di servizi convocata ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241". Detti articoli sono stati da ultimo modificati dalla legge n. 99/2009, il cui art. 27, c. 34 dispone che detta autorizzazione sia concessa previa valutazione di impatto ambientale. L'attività di ricerca di idrocarburi in

---

terraferma è inserita tra i progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità alla VIA di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>7</sup> Sulla VAS in generale si vedano, ex multis: E. Boscolo, La Valutazione ambientale strategica di piani e programmi, in nota a Corte di Giustizia Eu., III, 8 novembre 2007, causa C-40/07, in Riv. Giur. Edilizia, 2008, I, 3, e S. Ambrosino, Profili giuridici essenziali in tema di Valutazione Ambientale Strategica, in Ambiente&Sviluppo, 3/2009, 247; P. Caratti, R. Tarquini, La Valutazione Ambientale Strategica tra valutazione di impatti e processo decisionale, Convegno – Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia, Fondazione Eni Enrico Mattei, 5 febbraio 2002, in [www.formez.it](http://www.formez.it); L. Costato, F. Pellizzer, Commentario breve al Codice dell'ambiente, 2007; E. Boscolo, La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS, in Urb. e Appalti, 10/2002; L. De Vito, La Direttiva 2001/41/CE concernente gli effetti di determinati Piani e Programmi sull'Ambiente. Analisi dello stato di attuazione e dell'approccio metodologico, in Amministrazione in cammino; M. Garano (a cura di), La valutazione ambientale strategica. La decisione strategica nelle politiche, nei piani e nei programmi urbanistici, Roma, 2004; M. A. Nilsson, H. Dalkmann, Decision Making and Strategic Environmental Assessment, in Journal of Environmental Assessment Policy and Management, t Vol. 3, n. 3 (September 2001). Per una indicazione bibliografica sulla VAS all'indomani del recepimento della direttiva 2001/41/CE si veda Corte di Giustizia Eu., III, 8 novembre 2007, causa C-40/07, in Riv. Giur. Edilizia, I, 2008, 434. Per una breve disamina della VAS dopo le modifiche al Codice Dell'Ambiente introdotte dal D. Lgs. n. 4/2008 si veda D. Ponte, La «VAS» alza il livello di protezione. Commento al D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, in Guida al dir., dossier mensile n. 3, 2008, 155. Per una analisi della legislazione regionale in tema di VAS si veda O. Chitotti, La VAS nelle regioni italiane, Convegno – Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia, 5 febbraio 2002, in [www.formez.it](http://www.formez.it).

<sup>8</sup> Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. I, 14 aprile 2008, n. 2135, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>9</sup> “Il parere positivo dato sulla VAS di un piano consente di ritenere che le scelte strategiche sugli aspetti ambientali siano già state effettuate e quindi la VIA delle opere successive si concentrerà sugli aspetti più puntuali senza rimettere in discussione le scelte prese a monte”: così M. Magoni in Vismara (a cura di), Valutazione di impatto ambientale. Metodi, indici, esempi, Milano, 2001.

<sup>10</sup> Sul punto si veda T. Bellei, VIA e strumenti di pianificazione del territorio nel TUA prima e dopo il D. Lgs. n. 4/2008, in Ambiente&Sviluppo, 2/2009, 134.

<sup>11</sup> Per la VIA in sede statale, l'autorità competente è il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (art. 7).

<sup>12</sup> Esso dispone: “il proponente, affinché l'autorità competente ne acquisisca le determinazioni, trasmette l'istanza, completa di allegati, a tutti i soggetti competenti in materia ambientale interessati, qualora la realizzazione del progetto preveda autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale. Le amministrazioni rendono le proprie determinazioni entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui all'articolo 23, comma 1, ovvero nell'ambito della Conferenza dei servizi eventualmente indetta a tal fine dall'autorità competente. Entro il medesimo termine il Ministero per i beni e le attività culturali si esprime ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e negli altri casi previsti dal medesimo decreto”.

<sup>13</sup> Per un quadro delle politiche in materia di aree naturali protette si veda G. Bellomo, I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati, in Riv. Giur. Amb., 2008, 291. Con riferimento al turismo sostenibile nelle aree naturali protette, E. A. Imparato, Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità, in Riv. Giur. Amb., 2008, 327

<sup>14</sup> Cfr. Cons. Stato, VI; 22 novembre 2006, n. 6831, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Toscana, Firenze, II, 30 settembre 2003, n. 5222, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it). Per un esempio regionale di coordinamento tra VAS, VIA e Valutazione di incidenza si veda la normativa della Regione Lombardia: legge regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, D.C.R. n. VIII/0351 del 13 marzo 2007, D.G.R. n. VIII/6420 del 27 dicembre 2007, D.G.R. n. VIII/7110 del 18 aprile 2008, in <http://www.cartografia.regione.lombardia.it/sivas/jsp/normative/normReg.jsf>.

<sup>15</sup> Il comma 3 dell'art. 10 così dispone: “La VAS e la VIA comprendono le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 5 del decreto n. 357 del 1997; a tal fine, il rapporto ambientale, lo studio preliminare ambientale o lo studio di impatto ambientale contengono gli elementi di cui all'allegato G dello stesso decreto n. 357 del 1997 e la valutazione dell'autorità competente si estende alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza oppure dovrà dare atto degli esiti della valutazione di incidenza. Le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale”. Sull'integrazione della Valutazione di incidenza nella VIA si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 22 Luglio 2005, in Foro Amm. CdS, 2005, 2142.

<sup>16</sup> Si veda L. Costato, F. Pellizzer, Commentario breve al Codice dell'Ambiente, Milano, 2007, 146.

<sup>17</sup> Per un commento alla riforma della disciplina dell'AIA si veda A. Muratori, Modifiche e innovazioni della disciplina AIA tra «secondo correttivo» e «milleproroghe», in Ambiente&Sviluppo, 5/2008, 411. Per una disamina del procedimento dell'AIA si veda A. Buonfrate, AIA e impianti di rilevante impatto e preminente interesse nazionale: l'accordo dell'«area industriale di Taranto», parte prima in Ambiente&Sviluppo 7/2009, 646, e parte seconda in Ambiente&Sviluppo 8/2009, 733.

<sup>18</sup> Essa non assorbe però l'autorizzazione unica per la costruzione di impianti per la produzione di energia elettrica di cui alla legge n. 55/2002: per una disamina del rapporto tra le due autorizzazioni si veda TAR Lazio, Roma, III ter, 5 marzo

2008, n. 2121, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui “Il nesso teleologico sostanziale tra a.i.a. ed autorizzazione all'impianto si traduce in un nesso di presupposizione giuridica, per effetto del quale l'illegittimità dell'atto presupposto (a.i.a.) si estende per rifrazione sull'atto consequenziale (autorizzazione ex art. 1 della legge n. 55/02)”. E' comunque da tenere sempre presente il rapporto tra VIA ed AIA: la VIA statale sostituisce l'AIA, come nel caso di centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW; in tali casi, dunque, oltre che la VIA, si applicherà la normativa di cui all'art. 1 legge n. 55/2002 (prolungata a tempo indefinito dal decreto legge n. 239/2003 convertito in legge n. 290/2003), che introduce un'autorizzazione unica di cui la VIA positiva costituisce “parte integrante e condizione necessaria”; l'istruttoria si conclude una volta acquisita la VIA “in ogni caso entro il termine di centottanta giorni dalla data di presentazione della richiesta, comprensiva del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale”. Per il rapporto tra la VIA e l'autorizzazione di cui alla legge 55/2002, si veda TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 7 settembre 2007, n. 5773, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui “la valutazione di impatto ambientale si inserisce in procedimento che culmina nell'autorizzazione unica... l'esito positivo della V.I.A. ... rappresenta condizione essenziale per il rilascio della suddetta autorizzazione”; la VIA segue dunque il proprio procedimento, con le sue regole, anche in materia di partecipazione.

<sup>19</sup> Si veda a tal proposito TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 26 novembre 2007 n. 3365, in Riv. Giur. Amb., 2008, 650, con nota di L. Frigerio: detta sentenza si riferisce al Codice dell'Ambiente prima della riforma del D. Lgs. 4/2008 e afferma che l'AIA non può essere configurata come atto strettamente consequenziale rispetto alla VIA, potendo dunque essere autonomamente impugnata; cfr. anche TAR Piemonte, Sez. II, 26 maggio 2008, n. 1217 in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>20</sup> Di cui all'art. 5 del D. Lgs. 59/2005.

<sup>21</sup> Di cui all'art. 7 del D. Lgs. 59/2005.

<sup>22</sup> Sul coordinamento tra VIA ed AIA si veda anche A. Scialò, L'integrazione dell'AIA nel procedimento di VIA nel secondo correttivo del TUA, in *Ambiente&Sviluppo*, 6/2008, 524. Per una rassegna della Giurisprudenza ed un commento sull'AIA si veda A. Quaranta, L'AIA nella giurisprudenza amministrativa previgente al D. Lgs. n. 4/2008, in *Ambiente&Sviluppo*, 6/2008, 530.

<sup>23</sup> Così l'articolo 2 della legge n. 447/1995.

<sup>24</sup> Prima del 13 febbraio 2008 le attività di recupero di rifiuti in regime semplificato – di cui agli articoli 215 e 216 del Codice dell'Ambiente, già articoli 32 e 33 del d. lgs. 22/1997 – non erano da sottoporre obbligatoriamente a VIA; per tale motivo l'Italia era stata condannata dalla Corte di Giustizia Europea con la decisione del 23 novembre 2006 – Causa C-486/04. Detta sentenza è richiamata dalla sentenza Cons. Stato, 25 settembre 2007, n. 4932, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), relativa alla sottoposizione a VIA di un impianto di stoccaggio di rifiuti. Anche gli impianti per il recupero dei rifiuti come gli impianti di biogas devono essere sottoposti a VIA: così TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 9 Luglio 2008, n. 3296, in Riv. Giur. Amb., 2009, 202, con nota di E. Tanzarella. Sulla nozione di smaltimento dei rifiuti come nozione autonoma e da intendere in senso lato, come comprensiva dell'insieme delle operazioni che portano o allo smaltimento dei rifiuti o al loro recupero, si veda Cons. Stato, VI, 25 settembre 2007, n. 4932, in Riv. Giur. Edilizia, 2008, I, 373. Per un caso di “variante sostanziale” di impianto per l'attività di trattamento di fanghi derivanti dal macero si veda TAR Lombardia, Milano, IV, 26 novembre 2008, n. 5534, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>25</sup> V. F. Bregant, L. Butti, M. Franco et al., *La normativa italiana sui rifiuti*, Milano, 1999. Se l'autorizzazione all'impianto è stata data senza la VIA, occorre che la VIA sia espletata in sede di rinnovo dell'autorizzazione: Cons. Stato, Sez. IV, 31 agosto 2004, n. 5715, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>26</sup> Per un'applicazione in ambito regionale dell'autorizzazione unica di cui all'art. 208 in caso di progetto di “rimodellamento di discarica con gestione a bioreattore”, per il quale vengono richieste anche la VIA e l'AIA, si veda TAR Piemonte, Torino, Sez. II, 26 Maggio 2008, n. 1217, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>27</sup> In proposito, si veda quanto detto precedentemente.

<sup>28</sup> Sulla disciplina in tema di impianti di energia elettrica da fonti rinnovabili, con riferimento anche agli impianti eolici ed alla VIA regionale, si veda F. Giampietro, L. Giampietro, *Utilizzo a fini energetici delle risorse naturali: procedure di VAS e VIA*, parte prima in *Ambiente&Sviluppo*, 2/2009, 144, e parte seconda in *Ambiente&Sviluppo*, 3/2009, 251. Per una disamina della situazione normativa in materia di fonti rinnovabili si veda V. Vitiello, *Brevi note sugli impianti fotovoltaici*, in nota a Cons. Stato, V, 11 Dicembre 2007, n. 6388, in Riv. Giur. Amb., 2008, 835. Da ultimo è stata emanata la direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, con lo scopo del controllo del consumo di energia europeo e di un maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, congiuntamente a risparmi energetici e ad un aumento dell'efficienza energetica; ciò anche in attuazione del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonchè degli ulteriori impegni assunti a livello comunitario e internazionale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra oltre il 2012 (dal considerando n. 1).

<sup>29</sup> La sentenza TAR Puglia, Bari, 11 Settembre 2007, n. 2107, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), afferma a proposito dell'art. 12 cit.: “L'introduzione, a cura dell'art. 12 comma 3 del d.lgs. n. 387 del 2003, di un luogo procedimentale di valutazione e confronto dei vari interessi pubblici incisi e/o coinvolti nella realizzazione di un impianto produttivo di energia elettrica da fonti rinnovabili, quale la apposita conferenza di servizi, costituisce infatti mezzo di semplificazione

---

e accelerazione delle procedure ma non esime l'interessato dall'onere di fornire i necessari apporti collaborativi e anzitutto di consentire ai vari enti invitati alla conferenza di servizi di poter formulare le proprie valutazioni in un quadro di effettiva e approfondita conoscenza di tutti gli aspetti progettuali dell'impianto stesso, che presuppone lo studio e l'approfondimento da parte dei rispettivi uffici muniti della specifica competenza tecnica. La conferenza di servizi è momento di confronto delle diverse valutazioni in contraddittorio con l'interessato, che presuppone la piena conoscenza da parte dei vari enti della documentazione progettuale, di certo non sviluppabile illico et immediato nelle sue riunioni".

<sup>30</sup> Cfr. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 10 gennaio 2008, n. 59 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>31</sup> La previsione è di una sospensione di massimo 180 giorni, che però mal si concilia con i termini previsti dal Codice dell'Ambiente, art. 26, per il procedimento di VIA, che può avere una durata massima di 210 giorni nei casi di particolare complessità, salvo i casi di richiesta di integrazioni, in cui il procedimento di VIA si allunga ulteriormente. Va detto che il termine massimo di 180 giorni non può comunque determinare la formazione del silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20, c. 1 della legge 241/1990, in quanto il c. 4 dello stesso articolo 20 precisa che il silenzio assenso non si forma con riferimento agli atti ed ai procedimenti riguardanti l'ambiente e il paesaggio: così TAR Basilicata, Sez. I, 21 Maggio 2008, n. 218, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sul silenzio assenso in materia di nulla osta degli enti parco si veda Cons. Stato, VI, 29 dicembre 2008, n. 6591, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>32</sup> Non viene disciplinato il caso in cui la VIA sia resa entro il suo termine e fuori dalla Conferenza di servizi ma sia negativa: non è chiaro se si debba impugnare la VIA negativa o si debba ricorrere all'art. 14-quater, c. 5 e dunque far decidere al Consiglio dei Ministri.

<sup>33</sup> La sentenza Cons. Stato, VI, 23 luglio 2008, n. 3650, in Foro Amm. CdS, 2008, 2128, esamina l'art. 4, c. 2 della direttiva 27/6/1985 n. 85/337/CEE, che demanda alle determinazioni degli stati membri la scelta circa la necessità o meno di sottoporre a via le centrali eoliche. Sulla necessità di una valutazione comparativa dei diversi interessi contrapposti in materia di energia eolica e più in generale nella tutela del paesaggio si veda S. Guarino, Autorizzazione paesaggistica e valutazione comparativa di interessi in materia di energia eolica, in Riv. Giur. Amb., 2008, 640, in nota a C.G.A. Sicilia, 21 novembre 2007, n. 1058. Sull'art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003 si veda S. Guarino, Procedura ad evidenza pubblica e procedimento autorizzatorio per la realizzazione e gestione di impianti di energia eolica ex art. 12 del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, in nota a TAR Puglia, Bari, 8 Marzo 2008, n. 530, in Riv. Giur. Amb., 2008, 846. Sul ruolo dei Comuni con riferimento all'art. 12 del D. Lgs. 387/2003, si vedano TAR Puglia, Bari, I, ord. 6 Giugno 2007, n. 448 e TAR Umbria, 15 Luglio 2007, n. 518, in Riv. Giur. Amb., 2008, 446, con nota di A. Veronese, Gli impianti eolici ed i poteri dei Comuni. Sull'argomento si veda anche L. Giampietro, «V.I.A. col vento» ...: breve rassegna di giurisprudenza amministrativa in tema di energia eolica, in Ambiente&Sviluppo, 3/2008, 252.

<sup>34</sup> Sent. TAR Sicilia, Palermo, 8 Luglio 2009, n. 1209, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>35</sup> Così TAR Basilicata, Sez. I, 21 Maggio 2008, n. 218, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).