



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
FEDERICO II

Dottorato di ricerca  
“La programmazione negoziale per lo  
sviluppo e la tutela del territorio”  
Ciclo XXV - Settore disciplinare Ius/10

Le Procedure autorizzative in materia  
ambientale

Coordinatore del Dottorato  
Tutor

Ch.mo Prof. Fiorenzo Liguori  
Ch.mo Prof. Fiorenzo Liguori

Candidato  
Dott.ssa Serena de Laurentiis

## Introduzione

### Cap. I L'ambiente e le procedure autorizzative

- 1.1 La nascita del valore "ambiente" sul piano internazionale e comunitario. Prospettive di tutela
- 1.2 La centralità della realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile: dal Protocollo di Kyoto alla Strategia d'Azione per lo Sviluppo Sostenibile in Italia
- 1.3 La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia: dal recepimento dei principi comunitari alla nascita del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
- 1.4 La ratio delle procedure autorizzative in materia ambientale: valutazioni di carattere preventivo e eliminazione del cd. rischio ambientale

### Cap. II : le procedure autorizzative in materia ambientale

#### 2.1 Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.)

2.1.1. La trasposizione in Italia della Direttiva 96/61/CE: l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)

2.1.2. I rapporti tra Valutazione di Impatto Ambientale e Autorizzazione Integrata Ambientale

2.1.3. L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)

2.2. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)(*Strategic Environmental Assessment -SEA*)

2.2.1. I piani e i programmi soggetti alla VAS. Criteri di verifica dei possibili effetti significativi sull'ambiente

2.2.2. Lo svolgimento della procedura di VAS

2.2.3. I rapporti tra VIA e VAS

## 2.3. La Valutazione di impatto ambientale (VIA) (*Environmental Impact Assessment- EIA*)

### 2.3.1. Le fasi della procedura di VIA

### 2.3.2. La Valutazione di Impatto Ambientale in Europa: uno sguardo d'insieme

## Cap III: Il difficile contemperamento tra autorizzazioni ambientali e il contesto territoriale entro cui vengono rilasciate: gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (cd. IAFR)

### 3.1. Le fonti energetiche rinnovabili

### 3.2. Le procedure autorizzative per la costruzione e la messa in esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili

#### 3.2.1. Autorizzazione Unica (AU)

#### 3.2.2. Procedura abilitativa semplificata (PAS)

#### 3.2.3. Comunicazione al Comune relativa alle attività di edilizia libera

## Conclusioni

## Bibliografia

*“In a world of increasing globalization and environmental degradation, management of its most precious living resource, biological diversity, is one of the most important and critical challenges facing humankind today”*

*(Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2000)*

## Introduzione

*“In un mondo di crescente globalizzazione e di degrado ambientale, la gestione delle sue risorse vita più preziosa, la diversità biologica, è una delle sfide più importanti e critiche cui l'umanità di oggi si trova dinanzi”.*

Queste parole, tratte dalla Convenzione sulla biodiversità adottata nel 1992 per tutelare la diversità biologica e garantire lo sfruttamento sostenibile dei suoi elementi, rappresentano in maniera efficace lo stato attuale del percorso evolutivo che ha interessato, e che tuttora sta interessando, la materia ambientale.

La difficoltà di far coesistere i numerosi cambiamenti che stanno interessando giorno dopo giorno il pianeta con l'esigenza di preservarne i valori più autentici, soprattutto per poter tramandare alle generazioni future un ambiente che non sia stato completamente stravolto dai progressi conseguenti alla globalizzazione, rappresenta il punto cardine attorno al quale i soggetti istituzionali, sul piano internazionale, comunitario, e nazionale dovrebbero fondare la disciplina del settore ambientale.

Lo scopo della presente trattazione è proprio quello di effettuare un'analisi ad ampio raggio delle procedure autorizzative in materia ambientale, delineando una sorta di percorso ideale che muova dalle origini della tutela del valore “ambiente”, sui piani internazionali e comunitario, sino ad osservare la nascita di un “diritto soggettivo all'ambiente” anche nell'ordinamento nazionale.

Si è provveduto a dar conto dei numerosi interventi normativi in materia succedutisi nel tempo, sul piano internazionale e comunitario, che hanno condotto alla definizione di alcuni principi fondamentali a presidio della materia ambientale, recepiti in seguito anche nel nostro ordinamento, e che tutt'oggi risultano sottesi al complesso normativo vigente in materia ambientale.

La trattazione si è poi incentrata sugli strumenti di tutela predisposti a garanzia di un settore di siffatto rilievo, di natura preventiva, così da inquadrarne correttamente la *ratio* delle procedure autorizzative vigenti in materia

ambientale nell'esigenza primaria di anticipare l'analisi degli interventi ad una fase precedente alla loro realizzazione.

Dunque si è proceduto all'analisi anche in chiave comparata, di ciascuna procedura autorizzativa vigente in materia ambientale, ovvero la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), dando conto anche della recente introduzione nel settore dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA).

Al fine di cogliere ulteriormente le profonde interrelazioni tra la materia ambientale e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, la trattazione si è rivolta ad uno settori di maggior rilievo in vista di un miglioramento delle condizioni ambientali in senso globale, quello delle energie rinnovabili, analizzandone le procedure autorizzatorie anche in relazione a quelle previste dal D.Lgs. 152/2006, meglio noto come "Codice dell'ambiente".

Dall'analisi dell'ampio e complesso quadro normativo che regola le procedure autorizzative in materia ambientale, si è cercato di cogliere le luci ed ombre della disciplina esaminata, nonché di dedurne alcune profili di validità in chiave evolutiva del fenomeno ambientale.

## Cap. I: L'ambiente e le procedure autorizzative

### 1.1 La nascita del valore "ambiente" sul piano internazionale e comunitario. Prospettive di tutela

L'emersione di nuovi interessi sociali, come tali bisognosi di trovare riconoscimento da parte del Legislatore, importa inevitabilmente che essi nel corso di tale procedimento, si trovino ad entrare in conflitto con interessi già recepiti nell'ordinamento<sup>1</sup>.

Il medesimo fenomeno ha interessato anche la materia ambientale, in cui l'interesse alla protezione dell'ambiente ha finito con l'intersecarsi con ulteriori interessi, di altrettanto rilievo, a loro volta bisognosi di tutela; ciò ha dunque determinato che con il tempo le associazioni del settore abbiano visto le proprie competenze ampliarsi in maniera trasversale su molteplici ambiti<sup>2</sup>, giungendo a dilatare la nozione di ambiente al punto di farvi confluire numerose componenti di varia natura.

La valenza per così dire "omnicomprensiva" della nozione di ambiente, e dunque la necessità imprescindibile di coglierne l'essenza al fine di poterne anche tracciare i relativi confini, è stata oggetto di puntuale analisi da parte di M.S. Giannini<sup>3</sup>, il quale ha indicato con termine "ambiente" la *summa* di diversi profili giuridicamente rilevanti; in tal modo convergono nella medesima nozione valori di matrice naturalistica, quali paesaggio, beni culturali, patrimonio faunistico, con componenti relative alla protezione dall'inquinamento nelle sue varie forme, come la difesa del suolo, delle acque, dalle emissioni in atmosfera, ecc., ed infine le componenti relative all'assetto del territorio, sotto il profilo propriamente urbanistico.

A ben vedere, la protezione dell'ambiente e della componente antropica che lo popola in relazione ai settori dell'energia nucleare, del carbone e dell'acciaio ha

---

<sup>1</sup> M.Ainis, *Questioni di "democrazia" ambientale: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *RGA*, 2/1995, 217 ss.

<sup>2</sup> G.P. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, 2011, 6.

<sup>3</sup> M.S. Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, 1122 ss; ID., *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, *ivi*, 1973, 15 ss.

rappresentato uno degli obiettivi fondamentali della Comunità europea sin dalle origini; basti pensare al Trattato Euratom, il cui III° Capitolo è dedicato alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti da radiazioni ionizzanti<sup>4</sup>.

La progressiva sensibilizzazione verso una coscienza “ambientalista” comincia a definirsi soltanto intorno agli anni’70, con l’adozione del primo Piano d’Azione sull’Ambiente, cui ne sono seguiti altri nel corso degli anni.

Il valore “ambiente” ha fatto la propria comparsa per la prima volta, e dunque rivendicato la propria individualità, all’interno dell’Atto Unico Europeo<sup>5</sup>, che ha inserito nella Parte Terza del Trattato CEE il Titolo VII (artt. 130 R-S-T) dedicato all’ambiente. In primo luogo, viene ribadito che l’intervento della Comunità in materia ambientale deve essere volto a realizzare gli obiettivi della salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell’ambiente; a fornire un contributo alla protezione della salute umana; a garantire un uso razionale delle risorse naturali.

Secondo la formulazione dell’art. 130 R, la Comunità dovrà predisporre un’efficace azione in materia ambientale sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili, delle condizioni dell’ambiente nelle diverse regioni della Comunità, dei vantaggi o degli eventuali sacrifici che potrebbero derivare dall’espletamento di una determinata azione, dello sviluppo economico della Comunità intera e delle sue Regioni. La cooperazione della comunità e degli Stati membri con altri Stati terzi e le organizzazioni internazionali competenti, da realizzarsi attraverso negoziati o accordi, costituisce un passaggio imprescindibile per un’efficace politica in materia ambientale.

All’Atto Unico Europeo va riconosciuto il merito di aver introdotto i principi che devono governare la politica ambientale, ovvero il principio dell’azione

---

<sup>4</sup> V. Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell’Unione Europea*, Napoli, 2000, 818

<sup>5</sup> L’Atto Unico Europeo (AUE) è stato firmato in Lussemburgo il 17 febbraio 1986, e costituisce un documento di modifica dei precedenti Trattati di Roma.

preventiva, della lotta contro le fonti dell'inquinamento, ed il principio del "chi inquina paga".

Da quanto sinora esposto, emerge, *ictu oculi*, la portata dirompente delle innovazioni apportate ad opera dell'Atto Unico Europeo, che, definendo gli obiettivi della comunità in materia ambientale, nonché affermato la necessità di predisporre nell'oggetto delle politiche ambientali anche delle misure di salvaguardia, ha posto le fondamenta per un percorso di sviluppo significativo della materia ambientale in ambito comunitario.

Ebbene, la sottoscrizione del Trattato di Maastricht il 7 febbraio 1992, ha posto un rilievo ancor più centrale alla tematica ambiente nell'ambito delle politiche comunitarie, collocandolo, *ex se*, tra gli obiettivi dell'azione comunitaria; infatti ivi si afferma che le esigenze connesse con la tutela ambientale devono essere necessariamente integrate con la definizione delle altre politiche comunitarie, e questa integrazione costituisce un passaggio fondamentale verso una crescita che possa dirsi sostenibile nei confronti dell'ambiente.

Su questo filone si è poi inserito il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, che ha rafforzato i principi introdotti dall'Atto Unico Europeo e dal trattato sull'Unione europea, ed ha introdotto la nozione di "sviluppo sostenibile", di cui si dirà approfonditamente in seguito.

A ben vedere può dirsi che un vero e proprio percorso d'azione da parte della Comunità in favore della materia ambientale sia effettivamente iniziato al momento dell'approvazione dei cd. "Programmi d'azione" comunitaria, che, rappresentano le fonti programmatiche primarie per l'attuazione delle politiche comunitarie; ciascuno di essi pone come imprescindibile esigenza la garanzia della cd. informazione ambientale, in base alla quale gli Stati membri sono tenuti a rendere accessibili il più possibile le informazioni relative ai progetti da esaminare, indicando con precisione i luoghi nei quali essi sono liberamente

consultabili dal pubblico, oltre che i contenuti dei provvedimenti adottati e le relative motivazioni ad essi sottese<sup>6</sup>.

I suddetti programmi d'Azione si sono succeduti nel tempo in diverse edizioni:

- Primo programma d'azione (1973-1977): l'interesse all'ambiente era ritenuto essenziale in vista di ogni attività di carattere programmatico condotta dalla comunità e si poneva come obiettivi la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dei danni in materia ambientale;
- Secondo Programma d'Azione (1978-1981): conferiva maggiori responsabilità agli Stati in vista della progressiva eliminazione di tutti i potenziali elementi offensivi per l'ambiente, da realizzare attraverso la predisposizione di nuove misure di carattere preventivo unitamente ad un più ragionevole utilizzo del territorio;
- Terzo Programma d'azione (1982-1986): viene introdotto un sistema di prevenzione dei danni prodotti dall'inquinamento sulla base del principio "chi inquina paga";
- Quarto Programma d'azione (1987 -1992): riprende i medesimi obiettivi presenti nell'Atto Unico Europeo ed il principio "chi inquina paga", perseguendo una maggiore integrazione delle esigenze ambientali nei processi decisionali sia in campo economico che sociale;
- Quinto Programma d'azione (1993-2000): pone al centro della politica ambientale il principio dello sviluppo sostenibile ed il principio della partecipazione all'azione ambientale, rendendo i procedimenti ambientali accessibili alla generalità dei consociati;
- Sesto Programma d'azione (2001-2010): si concentra su quattro settori di intervento prioritari: cambiamento climatico, biodiversità, ambiente e salute, gestione delle risorse e dei rifiuti.
- Settimo Programma d'azione (2014-2020): definisce gli obiettivi fondamentali della politica comunitaria sino al 2020, definendo nove obiettivi primari da realizzare, esemplificati come segue:

---

<sup>6</sup> A.Meale, voce *Valutazione di Impatto Ambientale*, *op. cit.*, 787.

- “1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell’Unione;
2. trasformare l’Unione in un’economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell’impiego delle risorse, verde e competitiva;
3. proteggere i cittadini da pressioni e rischi ambientali per la salute e il benessere;
4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell’Unione in materia di ambiente;
5. migliorare le basi scientifiche della politica ambientale;
6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e farlo al giusto prezzo;
7. migliorare l’integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
8. migliorare la sostenibilità delle città dell’Unione;
9. aumentare l’efficacia dell’azione UE nell’affrontare le sfide ambientali a livello regionale e mondiale”.

Volendo ampliare ancor più la prospettiva di indagine, è possibile affermare che il diritto fondamentale dell’uomo a vivere in un ambiente salubre è stato espressamente riconosciuto nel corso della Conferenza tenutasi a Stoccolma il 16 giugno 1972, a seguito della quale è stata adottata la “Dichiarazione sull’ambiente umano”(Declaration of the United Nations Conference on the Human Development).

Il documento, contenente 26 principi generali in materia di diritti e responsabilità dell’uomo rispetto all’ambiente, ribadisce che la *governance* ambientale compete a ciascuno Stato rispetto al proprio territorio<sup>7</sup>, nel contempo richiamando ognuno di essi ad un ragionevole utilizzo delle risorse in modo da garantire il futuro delle prossime generazioni<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Il principio n. 17 prevede che “appropriate istituzioni nazionali devono assumersi il compito di pianificare, amministrare e controllare le risorse ambientali dei rispettivi Paesi, al fine di migliorare l’ambiente”.

<sup>8</sup> La disposizione n.2 recita che “Le risorse naturali della Terra, ivi incluse l’aria, l’acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale, devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future, mediante una programmazione accurata o una appropriata amministrazione”; la n. 3 prosegue affermando che “la capacità della Terra di produrre risorse naturali rinnovabili deve essere mantenuta e, ove ciò sia possibile, ripristinata e migliorata”.

Gli esiti della predetta Conferenza furono di particolare rilievo, giacché nello stesso anno l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decise di istituire un'apposita Agenzia per la protezione dell'ambiente, l'UNEP (*United Nations Environment Programme*), avente sede a Nairobi (Kenya), con funzioni di coordinamento in materia ambientale e di raccordo ed informazione tra le Nazioni, in vista del miglioramento delle condizioni di vita attuali del mondo, e di conseguenza di quelle future<sup>9</sup>.

Da questo momento in poi si è assistito ad una fitta rete di attività istituzionali<sup>10</sup> aventi ad oggetto una vera e propria presa di coscienza circa l'identità del bene ambiente e la necessità di salvaguardarne l'integrità dal potenziale conflitto con altri interessi.

Da questa esigenza di far convergere gli strumenti di tutela ambientale verso un comune obiettivo di sviluppo è nato il concetto dello "sviluppo

---

<sup>9</sup> La mission dell'Unep, si legge sul sito istituzionale dell'Agenzia [www.unep.org](http://www.unep.org), è la seguente: "to provide leadership and encourage partnership in caring for the environment by inspiring, informing, and enabling nations and peoples to improve their quality of life without compromising that of future generations". Sin dalla sua origine a tutt'oggi, l'Unep ha svolto un ruolo di primo piano nella determinazione di istituzioni ed accordi relativi a misure globali ed iniziative di matrice internazionale, con un impegno sempre maggiore in ragione della complessità dei fenomeni di varia natura che attualmente stanno interessando il mondo.

<sup>10</sup> Dopo la Conferenza di Stoccolma si sono succedute diverse iniziative di particolare rilievo per i futuri sviluppo della *policy* ambientale sia sul piano internazionale che comunitario, delle quali sarebbe difficile dare conto integralmente in questa sede. Tra queste merita di essere ricordata la prima Conferenza mondiale sul clima, tenutasi nel 1979 al fine di predisporre una strategia comune per una migliore comprensione del sistema climatico ed un uso razionale delle informazioni climatiche; in tale occasione venne sottoscritto uno specifico Programma di Cambiamento del clima (*World Climate Programme - WCP*), concepito quale iniziativa interdisciplinare che vedeva coinvolti anche l'Organizzazione Mondiale Meteorologica (*World Meteorological Organization - WMO*), il Consiglio Internazionale per la Scienza (*International Council for Science- ICSU*) e il sopra citato Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (*United Nations Environment Programme - Unep*). Il programma aveva ad oggetto l'analisi delle problematiche legate al clima attraverso l'esame di quattro diverse componenti: 1. Determinazione della base fisica del sistema climatico, in modo da consentire previsioni climatiche sempre più precise; 2. Sviluppo di applicazioni di sempre maggiore utilità relative all'informazione climatica, così da migliorare l'efficienza economica, la salute delle comunità, la produzione alimentare e l'uso razionale delle risorse idriche; 3. Determinazione di impatti socio-economici nazionali e vulnerabilità alle variazioni ed ai cambiamenti del clima; 4. Sviluppo e mantenimento di un sistema di osservazione globale essenziale pienamente in grado di supportare gli altri tre obiettivi).

sostenibile”<sup>11</sup>, secondo cui la sostenibilità rappresenta il limite allo sviluppo; infatti, *“lo sviluppo, quindi, può e deve essere limitato quando assume dimensioni quantitative e qualitative contrastanti con l’interesse ambiente e alla qualità della vita delle future generazioni”*<sup>12</sup>.

La prima compiuta definizione della nozione di sviluppo sostenibile risale al 1987, al tempo in cui la Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development - WCED*)<sup>13</sup> venne incaricata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite di redigere un rapporto relativo alla situazione mondiale in tema di ambiente e sviluppo, *“Our common future”*, meglio noto come *“Rapporto Bruntland”*<sup>14</sup>.

Il documento contiene la prima compiuta definizione di sviluppo sostenibile mai formulata sul piano internazionale<sup>15</sup> definito come *“lo sviluppo che è in grado*

---

<sup>11</sup> Sul tema dello sviluppo sostenibile, la bibliografia risulta particolarmente copiosa; solo per citarne alcuni, P.Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2007; P.Dell’Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Cedam, 2004, 73;

<sup>12</sup> Così, G.P.Rossi, *Diritto dell’ambiente*, op. cit., 21.

<sup>13</sup> Tale Commissione era stata a sua volta creata in seguito all’emanazione di una Risoluzione da parte dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1983.

<sup>14</sup> Il nome prende origine dal Primo Ministro Norvegese Gro Harlem Bruntland, che presiedeva la Commissione all’epoca.

<sup>15</sup> Il testo del rapporto Bruntland affronta con puntualità il tema dello sviluppo sostenibile affermando che *“Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits - not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth. The Commission believes that widespread poverty is no longer inevitable. Poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfil their aspirations for a better life. A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes.*

*Meeting essential needs requires not only a new era of economic growth for nations in which the majority are poor, but an assurance that those poor get their fair share of the resources required to sustain that growth. Such equity would be aided by political systems that secure effective citizen participation in decision making and by greater democracy in international decision making.*

*29. Sustainable global development requires that those who are more affluent adopt lifestyles within the planet's ecological means - in their use of energy, for example. Further,*

*di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri".* La formulazione risulta particolarmente efficace giacché idonea a cogliere l'imprescindibile esigenza di raccordare il percorso di sviluppo con la tutela dell'ambiente, ma allo stesso tempo non fornisce alcun dato dirimente in ordine alle corrette modalità con le quali procedere a tale delicata operazione di bilanciamento.

Sul punto la dottrina<sup>16</sup> ha dato la propria soluzione affermando che la nozione di sviluppo sostenibile assume connotazioni diverse in relazione ai soggetti titolari del potere normativo, e dunque alle modalità con le quali tale potere viene esercitato.

Il percorso di realizzazione di uno sviluppo sostenibile su scala mondiale ha portato alla ricerca di nuove soluzioni universalmente valide per tutti gli Stati attraverso le quali riuscire a salvaguardare adeguatamente l'ambiente pur senza arrestare il cammino di sviluppo economico e sociale. In particolare era avvertita con forza la necessità di mutare l'approccio metodologico al problema, e non più predisporre strumenti che andassero ad agire in chiave ripristinatoria dell'ordine violato, quanto l'esigenza di predisporre un piano di azione comune in grado di consentire di realizzare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Dal 3 al 14 giugno 1992 i rappresentanti dei Governi di 178 Paesi, oltre 100 capi di Stato e circa 1000 organizzazioni non governative si sono riuniti a Rio de Janeiro nella Conferenza sull'ambiente e sviluppo delle Nazioni Unite (*United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*), le cui conseguenze risultano di particolare rilievo:

---

*rapidly growing populations can increase the pressure on resources and slow any rise in living standards; thus sustainable development can only be pursued if population size and growth are in harmony with the changing productive potential of the ecosystem. Yet in the end, sustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs. We do not pretend that the process is easy or straightforward. Painful choices have to be made. Thus, in the final analysis, sustainable development must rest on political will".*

<sup>16</sup> L.Krämer, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, 71 ss.

- *Convenzione quadro sui cambiamenti climatici*, recante obblighi di ordine generale volti a limitare l'utilizzazione di gas che contribuiscono a produrre l'effetto serra;
- *Convenzione quadro sulla biodiversità*, contenente una serie di prescrizioni per la tutela delle specie nei propri habitat naturali ed il miglioramento delle specie già esistenti<sup>17</sup>“”<sup>18</sup>
- *Agenda 21: Programma d'Azione per il XXI secolo*, secondo il quale lo sviluppo sostenibile rappresenta l'obiettivo primario alla cui realizzazione tutti gli Stati devo ambire;
- *Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste*, ai sensi del quale gli Stati sono legittimati ad avvalersi delle risorse forestali secondo le proprie esigenze produttive, ma nel rispetto dello sviluppo e del mantenimento delle stesse;
- *Dichiarazione su ambiente e sviluppo*, un documento di particolare rilievo, nel quale vengono enunciati in 27 principi gli obblighi fondamentali per lo sviluppo sostenibile al cui rispetto sono chiamati ad ottemperare tutti gli Stati.

La presente Dichiarazione ha recepito le prescrizioni contenute nel Rapporto Brundtland in ordine al raggiungimento dell'obiettivo di garantire uno sviluppo sostenibile<sup>19</sup>, ed ha posto in capo agli Stati la responsabilità di eliminare la povertà *“come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, al fine di ridurre le disparità tra i tenori di vita e soddisfare meglio i bisogni della maggioranza delle popolazioni del mondo”*.

---

<sup>17</sup> Il Segretariato per la Convenzione sulla biodiversità (*Secretariat of the Convention on Biological Diversity – CBD*), nel documento intitolato *“Sustaining life on earth- How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being”*(disponibile su [www.cbd.int](http://www.cbd.int)) definisce la “biodiversità” (*biological diversity*) come *“the resource upon which families, communities, nations and future generations depend. It is the link between organisms, binding each into an interdependent community or ecosystem in which all living creatures have their place and role. It is the very web of life”*.

<sup>19</sup> Il principio n. 1 stabilisce che *“Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura”*.

Dall'analisi delle prescrizioni contenute nel documento, emerge il precipuo intento di perseguire la realizzazione dello sviluppo sostenibile attraverso una progressiva attenuazione dei principi di uguaglianza e reciprocità, alla base del diritto internazionale<sup>20</sup>, in favore di un approccio metodologico diverso, improntato al cd. principio di precauzione. Tale principio, collocato al n. 15 del documento, prevede che *“in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”*<sup>21</sup>.

Degno di rilievo è anche il principio di cui all'art. 16 del “chi inquina paga”, secondo cui *“le autorità nazionali dovranno adoperarsi a promuovere l'“internalizzazione” dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che, in linea di principio, è l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo nel debito conto l'interesse pubblico e senza alterare il commercio e le finanze internazionali”*.

In virtù di tale principio, le parti coinvolte dalla realizzazione di una determinata attività, sono tenute contestualmente ad assumersene anche la responsabilità dei costi per riparare o rimborsare i danni che ne possono derivarne; in tal modo, la politica ambientale verrebbe in concreto finanziata dai soggetti responsabili dell'inquinamento, qualora gli stessi siano identificabili.

Esso ha trovato un primo riconoscimento tramite l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (*Organization for Economic Cooperation and Development* -OECD), dapprima con la *Recommmendation of the Council*, n. C

---

<sup>20</sup> Questa l'opinione di G.P. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., 32.

<sup>21</sup> Il principio di precauzione, ha tratto le proprie origini nel XX secolo in Germania, per poi in seguito trovare la propria identità dapprima sul piano internazionale e poi su quello comunitario. In realtà esso è stato formulato per la prima in campo internazionale all'interno della Carta Mondiale della Natura (*World Charter for Nature*) adottata dalle Nazioni Unite il 28 ottobre del 1982 a Montevideo, in cui è previsto che *“le attività che rischiano di causare danni irreversibili alla natura saranno evitate. Le attività che comportano un elevato livello di rischio per la natura saranno precedute da un esame esaustivo; i loro promotori dovranno dimostrare che i benefici previsti prevalgano sui potenziali danni per la natura e, nei casi in cui gli effetti nocivi di queste attività siano perfettamente conosciuti, le attività stesse non dovranno essere intraprese”*.

(72) 128 del 26 febbraio 1972 (*Guiding principles concerning international economic aspect or environmental policies*), ed in seguito con la *Reccomendation of the Council on the Implementation of the Polluter Pay Principle*, del 14 novembre 1974.

Secondo tale originaria formulazione, il principio del “chi inquina paga” non conferisce preminenza al profilo propriamente equitativo, ovvero non punta a ricercare l'autore delle condotte inquinanti, quanto piuttosto pone l'accento sulla finalità di ridurre l'inquinamento sino a riportarlo ad un “livello ottimale” e conseguentemente “*alla realizzazione di una migliore gestione delle risorse ecologiche scarse*”<sup>22</sup>.

Dunque nei suddetti documenti è di tutta evidenza la ferma intenzione di fornire uno strumento di tutela preventiva, giacché attiene alla garanzia di beni di fruizione collettiva, e non pone alcun riferimento al risarcimento del danno come modalità per riparare agli squilibri economici prodottisi sul piano internazionale.

La prima formulazione sul piano comunitario del principio e degli strumenti volti a darne attuazione è contenuta nella Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975 n.436, adottata da CEE, CECA, ed EURATOM, avente ad oggetto “*l'imputazione dei costi e l'intervento di pubblici poteri in materia di ambiente*”. È di tutta evidenza che tale principio si presenta fortemente correlato con i profili economici della tutela ambientale sotto due ordini di ragioni; in primo luogo, il fatto di addossare i costi dell'inquinamento prodotto ai soggetti responsabili implica automaticamente che questi cercheranno, a loro volta, di ridurre l'inquinamento e contestualmente adottare tecnologie meno inquinanti, giacché le suddette spese porteranno un aumento dei costi dei beni (alla produzione o al consumo), facendo così contrarre la domanda e l'utilizzazione di risorse ecologiche scarse.

Inoltre il fatto di avvalersi di una politica ambientale sovvenzionata con i versamenti da parte dei produttori dei beni, ovvero coloro che sono

---

<sup>22</sup> M.Meli, *Origini del principio “chi inquina paga”*, in RGA, 2/1989, 245.

responsabili delle attività inquinanti, ha un rilievo di particolar pregio sotto il profilo internazionale <sup>23</sup>.

In realtà tale principio, dal momento della sua formulazione, è stato trasposto in maniera non propriamente restrittiva, ma bensì recepito dall'ordinamento comunitario in chiave preventiva di eventuali danni e senza alcun riferimento alla possibilità di ottenere un risarcimento degli stessi.

Fu solo dalla metà degli anni '80 che iniziò a profilarsi una posizione di responsabilità per i costi dell'inquinamento in capo ai soggetti che lo hanno determinato, così da ridurre l'inquinamento provocato dalle proprie attività e utilizzare tecnologie e prodotti meno inquinanti<sup>24</sup>.

A seguito dell'emanazione dell'Atto Unico europeo nel 1986<sup>25</sup>, la competenza in materia ambientale è stata espressamente conferita alla CEE, all'interno del nuovo Titolo VII<sup>26</sup>, in cui è stato introdotto il principio del "chi inquina paga" contestualmente ai principi di precauzione, prevenzione e correzione.

Tali risultati sono stati recepiti dalla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio), sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale; nella direttiva si legge che *“la prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile”*.

Come si è detto in precedenza, il legislatore comunitario ha posto la garanzia dell'accessibilità delle informazioni relative ai procedimenti ambientali, nonché

---

<sup>23</sup> IBIDEM, 218.

<sup>24</sup> È quanto previsto in base al Terzo Programma d'Azione (1983), art.12, rubricato "una migliore assegnazione delle risorse". In seguito il Quarto Programma d'Azione (1987) codifica in maniera puntuale il principio contrassegnandone la responsabilità civile in caso di danni causati dall'inquinamento.

<sup>25</sup> In G.U.C.E. 29 giugno 1987 serie L. n. 169, 1.

<sup>26</sup> Le funzioni svolte dalla Comunità in materia ambientale sono chiaramente definite all'interno dell'art. 130 R, secondo cui *“l'azione della comunità in materia ambientale ha l'obiettivo:*

- di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;
- di contribuire alla protezione della salute umana;
- di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”.

l'implementazione dell'istituto della partecipazione del pubblico alle suddette procedure, tra i principi fondamentali alla base del percorso evolutivo in materia ambientale in vista della realizzazione dell'obiettivo di sviluppo sostenibile. Ebbene le suddette indicazioni trovano origine nella Convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, meglio nota come Conferenza di Århus, sottoscritta dalla Comunità europea il 25 giugno 1998.

Tra gli obiettivi primari di tale Convenzione vi è la volontà precipua di garantire la partecipazione del pubblico alle attività di decisione in materia ambientale, allo scopo di contribuire con il proprio apporto a vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute ed il benessere delle persone.

In particolare, l'art. 7 disciplina la partecipazione del pubblico all'elaborazione di piani e programmi in materia ambientale *“in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessarie”*. L'autorità competente individua così il pubblico ammesso a partecipare, in base agli obiettivi della presente convenzione, e ciascun Paese adotta le misure per garantire la partecipazione in maniera adeguata.

Posto che con la nozione di “parte”, si intende *“qualsiasi parte contraente della Convenzione, salvo diversa indicazione”*, l'art. 3 dispone che *“ciascuna parte adotta i provvedimenti legislativi, regolamentari e gli altri provvedimenti necessari, compresi i provvedimenti destinati ad assicurare la compatibilità tra le disposizioni adottate per dare attuazione alla presente Convenzione in tema di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ed accesso alla giustizia, nonché le opportune misure di esecuzione, al fine di stabilire e mantenere un quadro normativo chiaro, trasparente e coerente per l'attuazione della presente convenzione”*. La norma prosegue affermando che ciascuna parte è tenuta a promuovere l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico ai problemi ambientali, in special modo relativamente alle modalità di accesso alle informazioni, partecipazione ai processi decisionali ed accesso alla giustizia in materia ambientale

## **1.2 La centralità della realizzazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile: dal Protocollo di Kyoto alla Strategia d'Azione per lo Sviluppo Sostenibile in Italia**

Il 4 febbraio 1991 il Consiglio europeo ha autorizzato la Commissione a prendere parte, in rappresentanza della Comunità europea, ai negoziati per l'elaborazione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC o FCCC), sottoscritta a New York il 9 maggio 1992.

Con decisione 94/69/CE del 15 dicembre 1993<sup>27</sup> la Comunità europea ha ratificato la Convenzione Quadro, ed essa è entrata in vigore il 21 marzo 1994. La Convenzione quadro può definirsi una pietra miliare nel percorso internazionale e comunitario alla lotta sui cambiamenti climatici, introducendo alcuni principi fondamentali volti a responsabilizzare l'operato degli Stati in vista di un progressivo miglioramento delle condizioni globali del clima, anche se non contiene delle prescrizioni specifiche rivolte a ciascuno di essi in tema di riduzioni delle emissioni inquinanti.

Dunque le parti contraenti nel corso di un incontro tenutosi a Berlino nel marzo 1995 hanno discusso circa la possibilità di adottare un protocollo recante delle misure al cui rispetto ciascun paese industrializzato sarebbe stato tenuto, al fine di ridurre le emissioni inquinanti per il periodo successivo al 2000. Da questo obiettivo imprescindibile è nato il Protocollo di Kyoto, sottoscritto l'11 dicembre 1997 nel corso della Conferenza delle parti di Kyoto, ma entrato in vigore soltanto il 16 febbraio 2005.

La Comunità europea ha infatti firmato il Protocollo il 29 aprile 1998, e nel corso del Consiglio europeo di Laeken, tenutosi il 14 e 15 dicembre 2001, il Consiglio europeo ha affermato che *“l'Unione è determinata a rispettare i suoi impegni derivanti dal protocollo di Kyoto e conferma la sua volontà di veder entrare in vigore tale protocollo prima del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (che si*

---

<sup>27</sup> In G.U. 7 febbraio 1994, n. L. 033.

sarebbe tenuta dal 26 agosto al 4 settembre 2002), *al quale l'Unione europea intende essere rappresentata al più alto livello politico*".

Pertanto con decisione 2002/358/CE<sup>28</sup>, il Consiglio, a nome della Comunità europea, ha approvato il Protocollo di Kyoto, e gli Stati membri si sono assunti l'obbligo di depositare i propri mezzi di ratifica non più tardi del 1° giugno 2002.

Il protocollo, per poter entrare in vigore, doveva essere ratificato da almeno 55 Nazioni, che insieme rappresentassero almeno il 55% delle emissioni serra globali provenienti dall'attività dell'uomo, e ciò è avvenuto con la ratifica da parte della Russia nel 2005.

Il Trattato prevede una serie di obblighi in capo ai paesi industrializzati di adottare delle misure volte a ridurre le emissioni inquinanti dei gas climalteranti<sup>29</sup> dell'effetto serra<sup>30</sup>, ognuno in ragione del proprio *Global Warming Potential – GWP* (attitudine del gas a determinare l'effetto serra).

---

<sup>28</sup> In G.U.C.E. 15 maggio 2002, n. L. 130.

<sup>29</sup> L'allegato A del protocollo individua sei gas ad effetto serra:

- Biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>)
- Metano (CH<sub>4</sub>)
- Ossido di azoto (N<sub>2</sub>O)
- Idrofluorocarburi (HFC)
- Perfluorocarburi (PFC)
- Esafluoro di zolfo (SF<sub>6</sub>)

<sup>30</sup> Con l'espressione "effetto serra" si intende un fenomeno scoperto nel 1824 dallo scienziato francese Jean Baptiste Fourier secondo cui l'atmosfera terrestre può essere paragonata al vetro di una serra, in quanto, da un lato consente alle radiazioni solari provenienti dal sole di passare attraverso la copertura di vetro e di riscaldare il suolo all'interno, dall'altro il calore accumulato, riscalda l'aria mentre i vetri impediscono all'aria di uscire. Dunque si tratta di un fenomeno del tutto naturale che si verifica per tutti i corpi celesti che possiedono un'atmosfera.

Nel caso della terra, il calore proveniente dall'irraggiamento solare viene riflesso dalla superficie della terra e degli oceani ed in parte è trattenuto dall'atmosfera, aumentando dunque le temperature terrestri. Gli effetti del fenomeno variano in base alla composizione dell'atmosfera, ed in particolare dalla presenza di alcuni gas in essa contenuti i quali lasciano filtrare i raggi solari, ma poi, una volta che i raggi solari sono passati e dunque da solari sono diventati infrarossi, tendono a "schermarli". L'effetto serra è dunque un fenomeno naturale e fisiologico, che contribuisce a mantenere le temperature terrestri molto più elevate dato che il solo riscaldamento solare non sarebbe sufficiente.

Per raggiungere l'obiettivo di riduzione del riscaldamento globale, il Protocollo prevede una serie di misure da attuare in tal senso, ovvero un sensibile consolidamento delle politiche nazionali di emissione, nonché un forte sistema di cooperazione tra gli Stati attraverso il quale consentire una reale ed efficace informazione delle parti coinvolte. In particolare è previsto l'utilizzo di tre tipi di meccanismi volti a mantenere contenuti i costi per la riduzione delle emissioni:

- *Emission trading*: creazione di un mercato per lo scambio delle quote di emissione;
- *Joint Implementation*: in tal modo le imprese situate all'interno di paesi per i quali sono previsti vincoli di emissione possono realizzare dei progetti in altri paesi per i quali vi sono vincoli di emissione;
- *Clean Development mechanism*: vengono realizzati progetti che riducono le emissioni dei gas in atmosfera in paesi in via di sviluppo attraverso il sistema del cd. " *baseline and credit*";

In base alle prescrizioni contenute nel Trattato, i paesi industrializzati si impegnano a ridurre le proprie emissioni di gas ad effetto serra nel periodo 2008-2012 in percentuale pari al 5% rispetto ai livelli segnalati nel 1990, con obiettivi espressamente indicati per ciascuno di essi all'interno dell'Allegato B del protocollo.

L'Unione europea ha espresso il proprio impegno a ridurre le proprie emissioni ad effetto serra, tra il 2008 ed il 2012, in misura pari all'8%.

La direttiva 2003/87/CE del Parlamento e del Consiglio del 13 ottobre 2003<sup>31</sup>, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas ad effetto serra nella Comunità e che modifica la Direttiva 96/61/CE del Consiglio, ha come obiettivo quello di contenere i costi per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Protocollo di Kyoto secondo criteri di efficacia ed efficienza economica. Essa si applica alle attività ed i gas indicati nell'Allegato I della Direttiva, ovvero le emissioni di CO<sub>2</sub> provenienti da attività di combustione

---

<sup>31</sup> In G.U.C.E. 25 ottobre 2003, n. L.275/35.

energetica, produzione e trasformazione di metalli ferrosi, lavorazione prodotti minerali, produzione di pasta per carta, carta e cartoni.

Alle imprese operanti nel settore sono posti i seguenti obblighi:

- Obbligo di ottenere un'autorizzazione ad emettere gas serra in atmosfera, da parte delle Autorità competenti, a condizione che questi dimostri di essere in grado di operare un monitoraggio costante delle proprie emissioni;
- Obbligo di rendere a fine anno un certo numero di quote di emissione (rilasciate da parte dell'Autorità competente nei confronti di ciascun operatore di impianto) che siano pari alle emissioni di gas serra rilasciate nel corso dell'anno. Ciascuna quota dà diritto al rilascio di una tonnellata di biossido di carbonio equivalente.

La nozione di sviluppo sostenibile contenuta all'interno di dichiarazioni internazionali e comunitarie è stata recepita nel nostro Paese a livello normativo, e progressivamente accolta in giurisprudenza<sup>32</sup>.

In realtà la situazione non risulta particolarmente agevole, alla luce della mancanza di univocità delle fonti, della complessità della normativa vigente, del delicato riparto di competenze Stato-Regioni definito dal Titolo V della Costituzione; ciò ha costituito un pesante aggravio lungo il processo di realizzazione degli obiettivi di sostenibilità nel nostro Paese. Dunque il compito di aggirare le difficoltà di conciliare le esigenze di crescita con le prerogative dell'ambiente spetta principalmente ad un'attenta opera di legislazione settoriale, che sia tale da contemperare le esigenze dell'uomo con l'evoluzione dell'ambiente<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> F.Capriglione, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2010; F.Mattassoglio, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile ed esigenze del mercato*, Aracne, 2008; M.Benozzo, F.Bruno, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003

<sup>33</sup> A.Maestroni, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile. Dal quadro nazionale alle decisioni della Corte Costituzionale*, Milano, 2012, 153 ss.; P.Dinelli, *Diversità e sviluppo sostenibile*, Bologna, 2011; F.Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010;

Ebbene, anche alla luce degli obiettivi indicati all'interno di ciascun Piano d'Azione in materia ambientale, l'Italia si è adoperata al fine di conformarsi agli obiettivi della sostenibilità tramite l'approvazione della Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, approvata dal CIPE il 2 agosto 2002. Il documento prevede che al fine di addivenire al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità nei settori indicati come prioritari dalla legislazione internazionale e comunitaria, quali il clima, la natura e la biodiversità, la qualità dell'ambiente e della vita nei contesti urbani, ed infine l'uso sostenibile e la gestione di risorse naturali e rifiuti, è necessario che vengano implementati alcuni fondamentali strumenti d'azione indicati nel piano.

In primo luogo, è richiesto che venga superato il sistema di comando e controllo in favore di comportamenti volontari da parte di tutti i soggetti che sono parte del contesto sociale in ambito di protezione dell'ambiente. In secondo luogo, il documento richiede una sensibile rivisitazione degli strumenti di politica ambientale, in favore di una maggiore integrazione del fattore ambiente nell'ambito dei processi decisionali e di predisposizione di politiche, piani e programmi, anche all'interno dei mercati.

Inoltre centrale risulta il rafforzamento dei meccanismi di partecipazione del pubblico alle informazioni ambientali, nonché l'integrazione dei meccanismi di contabilità ambientale all'interno della contabilità nazionale.

### **1.3 La “codificazione” del diritto dell'ambiente in Italia: dal recepimento dei principi comunitari alla nascita del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152)**

Come si è avuto modo di osservare in precedenza, la definizione di ambiente in senso lato, quale nozione comprensiva di più profili idonei a comporne

l'essenza, è da ritenersi quella giuridicamente preferibile ai fini di una ricostruzione della disciplina di settore.

In Italia, la normativa in materia ambientale si presentava piuttosto composita e priva di omogeneità, frammentaria tra varie leggi di settore riconducibili alla tematica ambientale (tra queste, solo per citarne alcune, il R.D. 1775/1933 sulle acque reflue, la legge 29 giugno 1939, n. 1497, in tema di protezione delle bellezze naturali, la legge 17 agosto 1942, n. 1150, cd. legge urbanistica), che ne apprestavano tutela soltanto in relazione ad alcuni aspetti in particolare.

Il tema della garanzia del bene ambiente veniva spesso strettamente correlato a quella del paesaggio, come dimostrato dalle prescrizioni contenute nella legge 29 giugno 1939, n. 1497, intitolata *“protezione delle bellezze naturali”*, che prescrivevano delle forme di tutela legate al valore squisitamente estetico del paesaggio.

Un primo passo verso una prospettiva globale della tematica ambientale, volta ad esaminarne la disciplina sotto le diverse interrelazioni di cui si compone il fenomeno si è avuto con la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, al quale sono state conferite competenze in tema di contrasto all'inquinamento di varia natura ma ancora non quelle in materia ambientale, che restavano ancora condivise con altri Ministeri; in tal modo si ponevano le basi *“per il passaggio da una nozione di “insieme”, intesa come mera sintesi addizionale di vari elementi, ad una di “sistema”*<sup>34</sup>.

Dunque l'Italia non sembrava ancora in grado di accogliere una nozione giuridica unitaria di “ambiente”, per cui la dottrina intese cercare il dato unificante ai fini di una regolamentazione unitaria della materia ambientale nelle disposizioni costituzionali; fu così che da una lettura congiunta degli artt. 9<sup>35</sup> e 32<sup>36</sup> si arrivò ad una ricostruzione della tematica ambiente come una materia vera e propria, ma con molteplici implicazioni di varia natura tali da

---

<sup>34</sup> Così G.P.Rossi, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., 15.

<sup>35</sup> *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*.

<sup>36</sup> *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*.

rendere il settore ambientale particolarmente dinamico ed in perenne evoluzione.

Ai fini della “codificazione” del diritto ambientale non può sottacersi il ruolo di primo piano svolto dalla giurisprudenza, *in primis*, costituzionale, che ha determinato l’insorgenza della nascita di un “*diritto soggettivo all’ambiente*”. Il ragionamento operato dai giudici muove sull’intrinseca natura unitaria della nozione di ambiente, giacché solo considerando tale bene come un *quid* di definibile, potrebbe di conseguenza concepirsi anche un’eventuale lesione arrecata allo stesso. Dunque l’alterazione della relazione tra un soggetto ed un bene giuridico determinato è la sola ragione che possa stare a fondamento di un’eventuale disciplina di tutela.

Sulla scorta della presente interpretazione, è dato rinvenire diverse pronunce unite dal comune denominatore di aver finalmente conferito rilevanza giuridica unitaria al diritto all’ambiente salubre.

Tra questi si annovera il *leading case* contenuto nella pronuncia della Corte di Cassazione Sezioni Unite, 6 ottobre 1979, n. 5172<sup>37</sup>, secondo il quale il diritto alla salute non è configurabile come un diritto alla vita ed all’incolumità fisica, ma come un diritto alla salubrità dell’ambiente fondato sugli artt. 2 e 32 della Costituzione.

Parimenti, va annoverata la celeberrima sentenza della Corte di Giustizia, 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Cassis De Dijon*<sup>38</sup>, la quale, conferendo rango primario alle posizioni giuridiche soggettive inerenti la salute, ha disposto che “*gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all’efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori*”.

Dunque la giurisprudenza stava sì spianando la strada ad una comprensione del fenomeno ambientale *lato sensu* inteso, ma non tardava ad emergere anche

---

<sup>37</sup>In *Foro It.*, 1979, I, 2302

<sup>38</sup>In [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

la prospettiva di tutela sovranazionale del bene ambiente, ovvero la posizione giuridica soggettiva di garanzia della persona e nel contempo interesse della collettività ad un ambiente salubre.

In tal senso si attesta la sentenza della Corte Costituzionale 28 maggio 1987, n. 210<sup>39</sup>, in cui si legge che *“la salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce ( artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione”*<sup>40</sup>.

Da quanto sinora esposto, emerge che attualmente l'ambiente *“costituisce una materia intesa come insieme omogeneo di competenze giuridiche, di poteri amministrativi, di centri d'imputazione giuridica e di situazioni giuridiche tutelabili”*<sup>41</sup>.

Una volta definito l'oggetto della disciplina, restava comunque l'ipertrofia del legislatore sul piano nazionale, costantemente impegnato ad emanare molteplici disposizioni normative relative a diversi settori della materia ambientale, ma senza mai consentire agli operatori di poter far capo ad un

---

<sup>39</sup> In [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

<sup>40</sup> *Amplius*, G.D'Alfonso, *La tutela dell'ambiente quale valore costituzionale primario prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F.Lucarelli (a cura di), *Ambiente, territorio, e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 3 ss.

<sup>41</sup> G.P. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., 20.

unico testo di riferimento, in grado di fornire una disciplina organica sul piano ambientale.

In ciò risiede la ragione principale che ha indotto il Parlamento con la legge dicembre 2004, n. 308 a delegare il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni normative di vari settori in campo ambientale, anche mediante la predisposizione di testi unici.

E dunque il Governo ha rispettato il presente obbligo con l'emanazione del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", diviso in sei parti e originariamente composto di 318 articoli: un progetto ambizioso concepito allo scopo di risistemare in maniera coordinata i diversi interventi normativi avvicendatisi nel corso del tempo, il tutto in un documento denominato "Codice".

Ebbene, dall'analisi del documento emerge, *ictu oculi*, che nel suddetto decreto mancano le connotazioni proprie di un codice inteso in senso proprio, dal momento che quest'ultimo per essere definito tale deve essere congegnato in maniera tale da dare vita ad un *unicum*, ad un testo di legge che convogli in maniera integrata ciascuna delle disposizioni in esso contenute, cosicché sia dato rinvenire il filo conduttore della normativa in qualsiasi punto del testo, senza necessariamente doverne ricostruire il contesto entro cui si colloca. Tale aspetto sembra assolutamente carente nel D.Lgs. 152/2006, che si presenta piuttosto come un complesso piuttosto disorganico e per nulla collegato di molteplici interventi normativi, peraltro emanati spesso in contesti storici del tutto diversi gli uni dagli altri, nonché privo di puntuale regolamentazione inerente ad alcuni particolari profili (come ad esempio, la normativa in tema di aree naturali protette). Il decreto risulta essere stato più volte modificato ad opera di numerosi interventi normativi, talvolta anche di notevole entità; tra questi si segnalano i due correttivi operati al Codice dell'ambiente dapprima mediante il D. Lgs. 8 novembre 2006, n. 284, ed in seguito il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

Ai fini dell'oggetto della presente trattazione, è utile ricordare che tra gli interventi di maggior rilievo vi è quello operato dal D.Lgs. 128/2010, di modifica alle procedure di VIA, VAS ed IPPC.

Non da ultimo, è opportuno ricordare l'intervento riformatore di cui al D.Lgs. 205/2010, che è intervenuto sulla parte IV del Codice, adeguando la normativa in tema di rifiuti alle prescrizioni della direttiva 2008/98/CE.

#### **1.4 La ratio delle procedure autorizzative in materia ambientale: valutazioni di carattere preventivo e eliminazione del cd. rischio ambientale**

In materia ambientale, stante la sensibilità degli interessi coinvolti, e di conseguenza, considerando che un'eventuale lesione degli stessi si presenta come irreversibile, ne discende che gli strumenti di tutela apprestati in tal senso devono necessariamente agire in via preventiva, evitando il più possibile che possa determinarsi qualsivoglia forma di danno.

In primo luogo, è opportuno porre l'attenzione sulla natura della attività posta in essere dall'amministrazione competente per la tutela della materia ambientale; quest'ultima, infatti, costituisce un settore di rilievo pubblicistico che trae origine non da un'attività posta in essere dalla pubblica amministrazione bensì da un'interazione di comportamenti posti in essere sia da soggetti pubblici che privati. Si evince che il ruolo svolto dalla P.a. nel settore ambientale non è contrassegnata dallo svolgimento di attività

tipicamente autoritativa, cui essa dovrebbe essere ontologicamente preposta, quanto piuttosto di garante di un equo e costante bilanciamento degli interessi dei soggetti di entrambe le categorie, pubblica e privata.

Dunque, in ragione della rilevanza della materia trattata, l'amministrazione è chiamata a svolgere le proprie funzioni amministrative *ex ante*, ovvero prima che siano poste in essere le attività umane che possano rivelarsi potenzialmente lesive per l'ambiente, agendo mediante l'ausilio di strumenti quali la determinazione ed il raggiungimento di determinati obiettivi, cd. *standards* qualitativi, di valutazioni tecniche nonché di poteri autorizzatori puntuali da esercitare qualora gli interventi da realizzare si presentino conformi alla disciplina normativa vigente<sup>42</sup>.

Non vi è chi non veda come l'attività di pianificazione rappresenti una modalità fondamentale di tutela dell'ambiente, consentendo di articolare la dislocazione spaziale di progetti sul territorio nel modo più razionale e proficuo secondo le amministrazioni competenti, e di conseguenza, assicurando ai privati una preventiva valutazione in ordine al corretto utilizzo del territorio <sup>43</sup>.

Ebbene, in materia ambientale, l'attività di pianificazione si presenta quale imprescindibile passaggio per una corretta localizzazione delle attività sul territorio, tanto più alla luce delle implicazioni sul piano pratico che ne possono conseguire; ciò impone agli enti locali di espletare la propria potestà pianificatoria, a qualsiasi livello, con una particolare attenzione, cercando di cogliere in prospettiva l'attitudine degli interventi ad inserirsi nel contesto territoriale entro cui saranno realizzati.

A ben vedere, infatti, non di rado accade che le amministrazioni preposte al rilascio di autorizzazioni in materia ambientale si trovino al cospetto di un'attività di pianificazione non correttamente adempiuta dai citati enti, ragion

---

<sup>42</sup> G.P.Rossi, *Diritto dell'ambiente, op. cit.*, 63.

<sup>43</sup> P.L. Portaluri, M.Brocca, *L'ambiente e le pianificazioni*, in D.De Carolis, E.Ferrari, A.Police (a cura di), *Ambiente, Attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 369 ss.

per cui la procedura autorizzatoria finisce per essere aggravata, senza alcuna fondata ragione dall'imposizione di inutili e farraginosi elementi che possano addirittura compromettere la fattibilità stessa del progetto.

Posta l'ampiezza della tematica ambientale ed il fatto che molto spesso essa si trovi ad incidere in settori che operano "a latere" di quello puramente ambientale, può accadere che la procedura autorizzativa in materia ambientale si presenti come un "luogo virtuale" in cui convergono posizioni soggettive di più soggetti coinvolti nel medesimo *iter* procedurale, di cui ciascuno con le proprie imprescindibili esigenze di tutela.

Dunque la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere in una materia connotata da un così elevato tasso di tecnicità un'attività di carattere valutativo dal contenuto peculiare, in cui albergano le intrinseche caratteristiche che connotano la pubblica amministrazione in senso tradizionale unitamente ad un'attività conoscitiva e di indagine che ricollega la legittimità di determinati comportamenti al superamento o meno di determinati standard medi già prefissati dalla legge.

Alla luce di ciò, l'amministrazione preposta al rilascio dell'autorizzazione deve, al pari di qualsiasi altra pubblica amministrazione, agire in ossequio al principio di proporzionalità, ossia perseguire l'obiettivo di assicurare la conformità dei comportamenti di ciascuno dei consociati alle prescrizioni di legge vigenti, ma al contempo imponendo la misura meno gravosa per raggiungere il risultato richiesto nel caso di specie.

Di derivazione segnatamente comunitaria<sup>44</sup>, il principio di proporzionalità uniforma l'attività della pubblica amministrazione ad un percorso valutativo che inizia con la verifica relativa alla necessità di adottare una determinata misura, per poi giudicarne l'idoneità a perseguire lo scopo da raggiungere, ed

---

<sup>44</sup> Tracce del principio sono rinvenibili nell'art. 5 del Trattato Istitutivo dell'Unione europea, che pone la proporzionalità tra i principi che dovrebbero presidiare le attività delle istituzioni comunitarie nell'esercizio delle proprie competenze. Il legislatore lo ha poi trasposto, insieme a tutti gli altri principi di derivazione comunitaria, all'interno dell'art. 1 della legge n. 241/1990, tra i principi ispiratori dell'attività della pubblica amministrazione.

infine concludersi con un giudizio circa il fatto che essa si presenti come proporzionale allo scopo da raggiungere.

La p.a. dunque agisce allo scopo di valutare le posizioni giuridiche soggettive dei soggetti titolari dell'azione, al fine di addivenire alla soluzione che implichi il sacrificio meno gravoso per tali interessi, ed allo stesso tempo che sia espressione del principio di ragionevolezza dell'attività amministrativa, in cui convergono a sua volta i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa<sup>45</sup>.

Allo stesso tempo, alla luce del fatto che, per le ragioni anzidette, la materia ambientale si presenta sostanzialmente diversa da ogni altro settore di carattere pubblicistico, ragion per cui anche gli strumenti di tutela riconosciuti in capo all'amministrazione preposta risultano modulati sulle peculiarità della materia; ciò è tanto più vero sol se si consideri che il settore ambientale è articolato in diversi settori di attività (acqua, aria, rifiuti, e via dicendo), ciascuno provvisto di connotazioni tecniche particolari da rispettare in maniera imprescindibile.

A tale scopo, è il Legislatore stesso, in sede di regolamentazione in via preventiva, ad aver previsto il rispetto di determinati *standards*, ovvero la determinazione di alcuni limiti di emissione di sostanze o di concentrazione, che qualora superati, determinano conseguenze diverse in base alla topologia di limite superato<sup>46</sup>.

Tale modalità di tutela garantisce un livello di uniformità delle garanzie apprestate, ma al contempo genera problematiche ulteriori in ordine alla legittimazione soggettiva a definire i suddetti *standards*, alla luce del fatto che gli enti locali si trovano spesso a doversi sovrapporre con normativa di fonte statale che generalizza i criteri di applicazione degli standard senza contestualizzarli al contesto del territorio<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Tar Abruzzo, Chieti, 16 ottobre 2012.

<sup>46</sup> G.P.Rossi, *Diritto dell'ambiente, op. cit.*, 69.

<sup>47</sup> Sul tema, *amplius*, si segnala il contributo di M.Renna, *Il sistema degli "standard ambientali" tra fonti europee e competenze nazionali*, in B.Pozzo, M.Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo v della Costituzione*.

## **Cap. II : le procedure autorizzative in materia ambientale**

### **2.1 Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.)**

*“L’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è il provvedimento che autorizza l’esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire la conformità ai requisiti di cui alla parte seconda del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, che costituisce l’attuale recepimento della Direttiva comunitaria 2008/1/CE del Parlamento Europeo e del*

*Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)”.*

Con la presente definizione, il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare sul proprio portale web apre la sezione dedicata all’Autorizzazione Integrata Ambientale (d’ora in poi AIA)<sup>48</sup>, rispetto al cui procedimento di rilascio il suddetto Ente svolge un ruolo di primo piano che, nel corso della presente trattazione, si provvederà ad analizzare in maniera approfondita.

L’istituto dell’AIA nasce dall’esigenza primaria di assicurare il rilascio di un’unica autorizzazione idonea a valutare ciascuna delle attività che possano avere effetti inquinanti in vista della realizzazione di un singolo progetto. L’AIA nasce dunque dalla consapevolezza che, per realizzare un progetto, occorre dover attendere il rilascio di molteplici autorizzazioni che, oltre che aggravare le tempistiche di svolgimento del procedimento, finirebbero con il rilevarsi fuorvianti rispetto alla finalità precipua di prevenzione cui è ontologicamente preposta un’autorizzazione. A ben vedere infatti, se venissero rilasciate più autorizzazioni, ciascuna di esse finirebbe per autorizzare il singolo evento produttivo di inquinamento, piuttosto che il ben più rilevante fenomeno dell’interazione di ciascuno di essi<sup>49</sup> con i restanti eventi.

La Direttiva 96/91/CE, meglio nota come IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*), sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento, emanata dal Consiglio dell’Unione Europea il 24 settembre 1996<sup>50</sup>, ha introdotto sul panorama comunitario un modello strategico uniforme in grado di migliorare sensibilmente le prestazioni di carattere ambientale dei soggetti per la cui attività è richiesta una specifica autorizzazione.

Il legislatore comunitario ha agito allo scopo di evitare le emissioni inquinanti in aria, acqua e terreno, agendo alla fonte per prevenire l’inquinamento, con un

---

<sup>48</sup> Sul punto, A.Scarcella, *L’Autorizzazione Integrata Ambientale*, Milano, 2005.

<sup>49</sup> G.P. Rossi, *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2011, 81 ss.

<sup>50</sup> In G.U.C.E. 10 ottobre 1996 n. L 257/34.

approccio cd. integrato, ossia mediante un metodo che consenta di evitare, o almeno limitare, il passaggio di fattori inquinanti da un elemento all'altro.

La Direttiva prevedeva inoltre che gli Stati membri adottassero le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi al contenuto della presente Direttiva entro 3 anni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee e che ne informasse la Commissione.

Nel corso del tempo la Direttiva ha subito numerose modifiche, la prima delle quali operata con la Direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003, in tema di partecipazione del pubblico all'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale<sup>51</sup>. Il documento ha sancito che sia la Direttiva 96/91/CE che la Direttiva 85/337/CE in tema di VIA, andassero modificate per garantirne la compatibilità con le disposizioni della Convenzione di Århus, in particolare gli artt. 6 e 9, paragrafi 2 e 4.

Ulteriori modifiche sono state poi apportate dalla Direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003, istitutiva di un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e di modifica della Direttiva 96/61/CE.

La disciplina contenuta nella Direttiva 96/91/CE è poi confluita nella Direttiva 2008/1/CE, sulla prevenzione e riduzione integrate dell'ordinamento di alcune tipologie di attività espressamente indicate all'interno dell'Allegato I<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> In G.U.C.E. 25 giugno 2003 n. L. 156/17.

<sup>52</sup> Le categorie di attività industriali ivi indicate sono le seguenti:

1. *Gli impianti o le parti di impianti utilizzati per la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi prodotti e processi non rientrano nella presente Direttiva.*
2. *I valori di soglia qui di seguito riportati in genere si riferiscono alle capacità di produzione o alla resa. Qualora uno stesso gestore ponga in essere varie attività rientranti in una medesima voce nello stesso impianto o in una stessa località, si sommano le capacità di tali attività.*

**1. Attività energetiche**

- 1.1. *Impianti di combustione con una potenza calorifica di combustione superiore a 50 MW.*
- 1.2. *Raffinerie di petrolio e raffinerie di gas.*
- 1.3. *Cokerie.*
- 1.4. *Impianti di gassificazione e liquefazione del carbone.*

---

## 2. Produzione e trasformazione dei metalli

2.1. Impianti di arrostimento o sinterizzazione di minerali metallici compresi i minerali solforati.

2.2. Impianti di produzione di ghisa o acciaio (fusione primaria o secondaria), compresa la relativa colata continua di capacità superiore a 2,5 tonnellate all'ora.

2.3. Impianti destinati alla trasformazione di metalli ferrosi mediante:

a) laminazione a caldo con una capacità superiore a 20 tonnellate di acciaio grezzo all'ora;

b) forgiatura con magli la cui energia di impatto supera 50 kilojoule per maglio e con una potenza calorifica superiore a 20 MW;

c) applicazione di strati protettivi di metallo fuso con una capacità di trattamento superiore a 2 tonnellate di acciaio grezzo all'ora.

2.4. Fonderie di metalli ferrosi con una capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno.

2.5. Impianti:

a) destinati a ricavare metalli grezzi non ferrosi da minerali, nonché concentrati o materie prime secondarie attraverso procedimenti metallurgici, chimici o elettrolitici;

b) di fusione e lega di metalli non ferrosi, compresi i prodotti di recupero, (affinazione, formatura in fonderia) con una capacità di fusione superiore a 4 tonnellate al giorno per il piombo e il cadmio o a 20 tonnellate al giorno per tutti gli altri metalli.

2.6. Impianti per il trattamento di superficie di metalli e materie plastiche mediante processi elettrolitici o chimici, qualora le vasche utilizzate abbiano un volume superiore a 30 m<sup>3</sup>

## 3. Industria dei prodotti minerali

3.1. Impianti destinati alla produzione di clinker (cemento) in forni rotativi la cui capacità di produzione supera 500 tonnellate al giorno e impianti destinati alla produzione di calce viva in forni rotativi la cui capacità di produzione supera 50 tonnellate al giorno o in altri tipi di forni aventi una capacità di produzione di oltre 50 tonnellate al giorno.

3.2. Impianti destinati alla produzione di amianto e alla fabbricazione di prodotti dell'amianto.

29.1.2008 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 24/193.3. Impianti per la fabbricazione del vetro, compresi quelli destinati alla produzione di fibre di vetro, con una capacità di fusione superiore a 20 tonnellate al giorno.

3.4. Impianti per la fusione di sostanze minerali compresi quelli destinati alla produzione di fibre minerali, con una capacità di fusione di oltre 20 tonnellate al giorno.

3.5. Impianti per la fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, in particolare tegole, mattoni, mattoni refrattari, piastrelle, grès, porcellane, con una capacità di produzione di oltre 75 tonnellate al giorno oppure con una capacità di forno superiore a 4 m<sup>3</sup> e una densità di carico per forno superiore a 300 kg/m<sup>3</sup>.

## 4. Industria chimica

Nell'ambito delle categorie di attività della sezione 4 si intende per produzione la produzione su scala industriale mediante trasformazione chimica delle sostanze o dei gruppi di sostanze di cui ai punti da 4.1 a 4.6.

4.1. Impianti chimici per la fabbricazione di prodotti chimici organici di base come:

a) idrocarburi semplici (lineari o anulari, saturi o insaturi, alifatici o aromatici);

- 
- b) idrocarburi ossigenati, segnatamente alcoli, aldeidi, chetoni, acidi carbossilici, esteri, acetati, eteri, perossidi, resine epossidiche;*
  - c) idrocarburi solforati;*
  - d) idrocarburi azotati, segnatamente amine, amidi, composti nitrosi, nitrati o nitrici, nitrili, cianati, isocianati;*
  - e) idrocarburi fosforosi;*
  - f) idrocarburi alogenati;*
  - g) composti organometallici;*
  - h) materie plastiche di base (polimeri, fibre sintetiche, fibre a base di cellulosa);*
  - i) gomme sintetiche;*
  - j) sostanze coloranti e pigmenti;*
  - k) tensioattivi e agenti di superficie.*

#### 4.2. Impianti chimici per la fabbricazione di prodotti chimici inorganici di base, quali:

- a) gas, quali ammoniaca, cloro o cloruro di idrogeno, fluoro e fluoruro di idrogeno, ossidi di carbonio, composti di zolfo, ossidi di azoto, idrogeno, biossido di zolfo, bicloruro di carbonile;*
- b) acidi, quali acido cromico, acido fluoridrico, acido fosforico, acido nitrico, acido cloridrico, acido solforico, oleum e acidi solforati;*
- c) basi, quali idrossido d'ammonio, idrossido di potassio, idrossido di sodio;*
- d) sali, quali cloruro d'ammonio, clorato di potassio, carbonato di potassio, carbonato di sodio, perborato, nitrato d'argento;*
- e) metalloidi, ossidi metallici o altri composti inorganici, quali carburo di calcio, silicio, carburo di silicio.*

#### 4.3. Impianti chimici per la fabbricazione di fertilizzanti a base di fosforo, azoto o potassio (fertilizzanti semplici o composti).

4.4. Impianti chimici per la fabbricazione di prodotti di base fitosanitari e di biocidi.

4.5. Impianti che utilizzano un procedimento chimico o biologico per la fabbricazione di prodotti farmaceutici di base.

4.6. Impianti chimici per la fabbricazione di esplosivi.

#### 5. Gestione dei rifiuti

*Fatto salvo l'articolo 11 della Direttiva 2006/12/CE o l'articolo 3 della Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi:*

*5.1. Impianti per lo smaltimento o il recupero di rifiuti pericolosi, della lista di cui all'articolo 1, paragrafo 4 della Direttiva 91/689/CEE, quali definiti negli allegati II A e II B (operazioni R 1, R 5, R 6, R 8 e R 9) della Direttiva 2006/12/CE e nella Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati, con una capacità superiore a 10 tonnellate al giorno.*

*5.2. Impianti di incenerimento dei rifiuti urbani (i rifiuti domestici o derivanti da attività commerciali, industriali o amministrative), con una capacità superiore a 3 tonnellate all'ora.*

*5.3. Impianti per lo smaltimento dei rifiuti non pericolosi quali definiti nell'allegato II A della Direttiva 2006/12/CE, punti D 8 e D 9, con una capacità superiore a 50 tonnellate al giorno.*

*5.4. Discariche che ricevono più di 10 tonnellate al giorno o con una capacità totale di oltre 25 000 tonnellate, escluse le discariche per i rifiuti inerti.*

#### 6. Altre attività

*6.1. Impianti industriali destinati alla fabbricazione:*

- a) di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose;*

In particolare, come espressamente previsto all'interno dell'art. 1, tale disciplina ha come scopo *“evitare, oppure, qualora non sia possibile, a ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso, lasciando impregiudicate le disposizioni della Direttiva 85/337/CEE e altre disposizioni comunitarie in materia”*.

La finalità precipua di tale complesso normativo è stata sin dal principio quella di garantire che le procedure autorizzative per la realizzazione di impianti industriali fossero il più possibile uniformi ed omogenee indipendentemente dallo specifico settore ambientale cui inerisse l'attività dell'impianto che ne avesse fatto richiesta.

- 
- b) di carta e cartoni con una capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno.*
- 6.2. Impianti per il pretrattamento (operazioni di lavaggio, imbianchimento, mercerizzazione) o la tintura di fibre o di tessuti la cui capacità di trattamento supera le 10 tonnellate al giorno.*
- 6.3. Impianti per la concia delle pelli qualora la capacità di trattamento superi le 12 tonnellate al giorno di prodotto finito.*
- 6.4. a) Macelli aventi una capacità di produzione di carcasse di oltre 50 tonnellate al giorno;*
- b) trattamento e trasformazione destinati alla fabbricazione di prodotti alimentari a partire da:*
- materie prime annuali (diverse dal latte) con una capacità di produzione di prodotti finiti di oltre 75 tonnellate al giorno,*
  - materie prime vegetali con una capacità di produzione di prodotti finiti di oltre 300 tonnellate al giorno (valore medio su base trimestrale);*
- c) trattamento e trasformazione del latte, con un quantitativo di latte ricevuto di oltre 200 tonnellate al giorno (valore medio su base annua)*
- 6.5. Impianti per l'eliminazione o il recupero di carcasse e di residui di animali con una capacità di trattamento di oltre 10 tonnellate al giorno.*
- 6.6. Impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini con più di:*
- a) 40 000 posti pollame;*
  - b) 2 000 posti suini da produzione (di oltre 30 kg); o*
  - c) 750 posti scrofe.*
- 6.7. Impianti per il trattamento di superficie di materie, oggetti o prodotti utilizzando solventi organici, in particolare per apprettare, stampare, spalmare, sgrassare, impermeabilizzare, incollare, verniciare, pulire o impregnare, con una capacità di consumo di solvente superiore a 150 kg all'ora o a 200 tonnellate all'anno.*
- 6.8. Impianti per la fabbricazione di carbonio (carbone duro) o grafite per uso elettrico mediante combustione o grafitizzazione”.*

Ad ogni modo la Direttiva 2008/1/CE verrà abrogata con effetto dal 7 gennaio 2014 dalla Direttiva 2010/75/CE<sup>53</sup> sulle emissioni industriali.

### **2.1.1. La trasposizione in Italia della Direttiva 96/61/CE: l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)**

La Direttiva 96/91/CE ha trovato un primo parziale recepimento tramite il D.Lgs. 4.08.1999, n. 372, avente ad oggetto *“la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato I; esso prevede misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso; (...) lo stesso inoltre “disciplina il rilascio, il rinnovo e il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale degli impianti esistenti, nonché le modalità di esercizio degli impianti medesimi”.*

L'art. 3 comma 2 del suddetto decreto prevedeva l'emanazione di alcune Linee Guida per l'individuazione e l'individuazione delle migliori tecniche disponibili, e l'art. 5 comma 2 prevedeva che l'autorità competente dovesse rilasciare l'autorizzazione nel rispetto delle Linee Guida di cui all'art. 3 comma 2.

Dunque con D.M. 31 gennaio 2005 sono state emanate le Linee Guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili, per le attività elencate nell'allegato I del D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 372. In particolare, le categorie di attività annoverate dal decreto erano le seguenti:

- 1.3 Cokerie;
- 2.1 Impianti di arrostitimento o sinterizzazione di minerali metallici compresi i minerali solforati;

---

<sup>53</sup> In G.U.C.E. 17 dicembre 2010, n. L. 334/94.

- 2.2 Impianti di produzione di ghisa o acciaio (fusione primaria o secondaria), compresa la relativa colata continua di capacità superiore a 2,5 tonnellate all'ora;
- 2.3 Impianti destinati alla trasformazione di metalli ferrosi mediante:
  - a) laminazione a caldo con una capacità superiore a 20 tonnellate di acciaio grezzo all'ora;
  - b) forgiatura con magli la cui energia di impatto supera 50 kJ per maglio e allorché la potenza calorifica è superiore a 20 MW;
  - c) applicazione di stati protettivi di metallo fuso con una capacità di trattamento superiore a 2 tonnellate di acciaio grezzo all'ora;
- 2.4 Fonderie di metalli ferrosi con una capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno.
- 2.5 Impianti:
  - a) destinati a ricavare metalli grezzi non ferrosi da minerali, nonché concentrati o materie prime secondarie attraverso procedimenti metallurgici, chimici o elettrolitici
  - b) di fusione e lega di metalli non ferrosi, compresi i prodotti di recupero (affinazione, formatura in fonderia), con una capacità di fusione superiore a 4 tonnellate al giorno per il piombo e il cadmio o a 20 tonnellate al giorno per tutti gli altri metalli.
- 6.1 Impianti industriali destinati alla fabbricazione:
  - a) di pasta per carta a partire dal legno o da altre materie fibrose;
  - b) di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno.

Il D.Lgs. 372/1999 è stato poi abrogato dal D.Lgs. 18.02.2005, n.59, recante “*Attuazione integrale della Direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*”, il quale disciplina il rinnovo ed il riesame dell’AIA degli impianti indicati nell’Allegato I ma, a differenza di quanto accadeva con il D.Lgs. 372/1999, in questo caso il Decreto era rivolto sia ad impianti nuovi che ad impianti già esistenti.

Anche nel caso del D.Lgs. 59/2005 sono stati emanati una serie di Decreti Ministeriali volti a renderne effettivi i contenuti prescrittivi.

Di essi il primo è stato il D.M. 29 gennaio 2007 con il quale sono state emanate le Linee Guida per l’individuazione e l’utilizzazione delle migliori tecniche disponibili per impianti operanti nei settori dei rifiuti, raffinerie, allevamenti, macelli e trattamenti di carcasse, fabbricazione del vetro, fritte vetrose e prodotti di ceramica.

In seguito vi sono stati il D.M. 7 febbraio 2007 recante “*Formato e modalità per la presentazione della domanda di autorizzazione ambientale integrata di competenza statale ex D.Lgs. 59/2005*” ed il D.M. 15 febbraio 2007 recante l’istituzione della Commissione di cui all’art.4 comma 2, D.Lgs. 59/2005; quest’ultima è “*composta da esperti della materia alla quale partecipano, anche a titolo consultivo, i rappresentanti di interessi industriali e ambientali, istituita con decreto dei Ministri dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, delle Attività Produttive e della Salute, senza oneri a carico del bilancio dello Stato. Limitatamente allo svolgimento dei compiti inerenti le attività di cui al punto 6.6 dell’allegato I, la commissione è integrata da un rappresentante del Ministero delle politiche agricole e forestali. La commissione assicura inoltre il supporto ai Ministri di cui al comma 1, in ordine ai provvedimenti attuativi del presente Decreto e allo scambio di informazioni di cui all’articolo 14, commi 3 e 4*”.

La summenzionata disciplina dell’AIA è stata emendata dal D. Lgs. n. 4/2008 a tenore del quale se un progetto è sottoposto a VIA e rientra anche tra quelli di competenza statale previsti dal D.Lgs. 59/2005, è legittimo che venga

realizzata un'unica procedura di Valutazione di Impatto Ambientale e di Autorizzazione Integrata Ambientale.

La procedura di AIA, come si è detto in precedenza, è volta alla prevenzione ed alla riduzione integrata dell'inquinamento proveniente da attività industriali, prevedendo anche delle misure che possano il più possibile evitare o comunque ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua, nel suolo, sino a conseguire un livello di tutela ambientale adeguato.

L'art. 6 comma 13 del D.Lgs.152/2006 provvede ad inquadrare come attività industriali assoggettate ad AIA quelle incluse nell'Allegato VIII del medesimo decreto, ovvero:

1. Attività energetiche: in particolare sono individuate attività di raffinerie di petrolio e di gas;
2. Produzione e trasformazione dei metalli: in particolare si tratta di impianti di produzione di ghisa o acciaio e di impianti destinati alla trasformazione di metalli ferrosi mediante diverse modalità;
3. Industria dei prodotti minerali: in particolare, impianti di fabbricazione di vetro e fibre di vetro, secondo quantitativi espressamente indicati;
4. Industria chimica: impianti chimici per i) la fabbricazione mediante trasformazione di alcune sostanze di cui ai punti da 4.1. a 4.6, ii) la fabbricazione di alcuni prodotti organici di base; iii) la produzione attraverso materie plastiche di base (polimeri, fibre sintetiche, fibre a base di cellulosa); iv) la fabbricazione di prodotti chimici inorganici di base; v) la fabbricazione di fertilizzanti a base di fosforo, azoto o potassio (fertilizzanti semplici o composti); vi) la fabbricazione di prodotti di base fitosanitari e di biocidi; vii) impianti che utilizzano un procedimento chimico o biologico per la fabbricazione di prodotti farmaceutici di base; viii) impianti chimici per la fabbricazione di esplosivi
5. Gestione dei rifiuti: impianti per l'eliminazione o il recupero di rifiuti di varia natura;

6. Altre attività: i) impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta per carta; ii) impianti per la concia delle pelli qualora la capacità di trattamento superi le 12 tonnellate al giorno di prodotto finito; iii) macelli, impianti di trattamento e trasformazione alimentari; iv) impianti di recupero delle carcasse; v) impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini con un numero determinato; vi) impianti per il trattamento di superficie di materie, oggetti o prodotti utilizzando solventi organici; vii) impianti per la fabbricazione di carbonio (carbone duro) o grafite per uso elettrico mediante combustione o grafitizzazione.

Ai sensi dell'art. 29 bis, l'AIA deve essere rilasciata *“tenendo conto anche di quanto indicato nell'Allegato XI del D.Lgs. 152/2006 e delle informazioni diffuse ai sensi dell'art. 29 terdecies e dei documenti BREF (BAT Reference Documents) pubblicati dalla Commissione Europea, nel rispetto delle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili, emanate con uno o più decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, sentita la Conferenza unificata istituita ai sensi del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281”*. Come si è visto in precedenza, il nostro Paese ha ottemperato all'emanazione delle Linee Guida dapprima con il D.M. 31 gennaio 2005, il D.M. 29 gennaio 2007, ed infine il D.M. 1 ottobre 2008.

L'autorità competente allo svolgimento della procedura di AIA, secondo il Titolo III bis Parte II del D.Lgs. 152/2006, può essere statale o regionale.

A livello statale, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si occupa di autorizzare gli impianti nuovi ed esistenti, e le loro modifiche sostanziali, indicati nell'Allegato XII alla Parte Seconda del D.Lgs.152/2006.

A livello regionale o provinciale, le Regioni (o Province delegate) si occupano della procedura di rilascio dell'AIA relativamente ai progetti compresi nell'Allegato VIII che non risultano ricompresi nell'Allegato XII e le loro modifiche sostanziali.

La procedura di rilascio dell'AIA, funzionale all'esercizio di nuovi impianti, alla modifica sostanziale ed all'adeguamento del funzionamento di quelli già esistenti si articola attraverso una serie di fasi.

1) **Presentazione della domanda**: la domanda di autorizzazione viene presentata da parte del gestore<sup>54</sup> e deve recare la descrizione del progetto cui è allegata la documentazione tecnica rilevante ai fini dell'identificazione dell'opera; in particolare la documentazione necessaria è composta dall'indicazione delle fonti di emissione, tipo ed entità delle emissioni ed effetti che gli stessi potrebbero provocare sull'ambiente, le tecnologie usate sia per prevenire che per ridurre le emissioni stesse, ed infine le misure volte a controllarle; viene inoltre allegata una sintesi non tecnica del progetto per rendere la comprensione al pubblico immediata. L'eventuale rapporto di sicurezza, elaborato in base alla disciplina prevista in materia di rischio di incidente rilevante per determinate attività industriali, o secondo la norma UNI EN ISO 14001, ovvero i dati prodotti per i siti registrati ai sensi del regolamento (CE) n. 761/2001 e s.m.i., nonché altre informazioni fornite secondo qualunque altra normativa, possono essere utilizzati ai fini della presentazione della domanda e possono essere inclusi nella domanda o essere ad essa allegati<sup>55</sup>.

2) **Verifica da parte dell'autorità competente**: nei trenta giorni successivi dal ricevimento della domanda, l'amministrazione preposta verifica che la documentazione sia completa, ed in caso questa non lo fosse, è legittimata a chiedere integrazioni entro un termine non inferiore a 30 giorni<sup>56</sup>; qualora il richiedente non vi ottemperi nei termini indicati, l'istanza deve ritenersi ritirata<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> L'art. 5, r-bis definisce "gestore" *qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce l'impianto oppure che dispone di un potere economico determinante sull'esercizio tecnico dell'impianto stesso.*

<sup>55</sup> A.A.V.V., *Manuale Ambiente 2012*, Ipsoa, Milano, 2012, pag. 496.

<sup>56</sup> Nel periodo di integrazione documentale, i termini del procedimento i termini devono ritenersi sospesi.

<sup>57</sup> In caso di complessità della documentazione da presentare, il richiedente può eventualmente domandare una proroga del termine concesso.

3) **Pubblicità del procedimento:** l'ente competente, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, oppure una volta effettuato il riesame ex art. 29 *ocites*, avvia il procedimento e ne dà comunicazione all'interessato ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990, oltre che della sede degli uffici competenti. Il Gestore, entro 15 giorni dalla ricezione della comunicazione, provvede alla pubblicazione su un quotidiano a diffusione provinciale o regionale (nel caso di progetti di competenza statale, la pubblicazione dovrà avvenire su quotidiano a diffusione nazionale) di un annuncio contenente il nominativo, ed i dati utili alla localizzazione nonché gli uffici dove poter prendere visione degli atti e trasmettere le osservazioni. Entro 30 giorni dalla pubblicazione, il pubblico può formulare osservazioni.

4) **Convocazione della Conferenza di Servizi:** al fine di rilasciare l'AIA, l'amministrazione competente può convocare, ai sensi degli artt. 14 e ss., una Conferenza di Servizi cui vengono invitati a partecipare tutti gli enti competenti in materia ambientale<sup>58</sup> oltre al soggetto proponente. L'autorità indicente può anche chiedere al proponente che fornisca integrazioni alla documentazione da fornire entro i successivi 90 giorni; in tal caso il termine per lo svolgimento del procedimento è sospeso fino all'adempimento delle integrazioni richieste.

La Conferenza dei Servizi deve obbligatoriamente concludersi entro 60 giorni dal termine ultimo concesso per poter proporre osservazioni.

5) **Decisione:** entro 150 giorni dalla presentazione della domanda, o 180 in caso di richiesta di integrazioni documentali, l'amministrazione competente deve necessariamente pronunciarsi. In caso l'amministrazione non adempia entro le suddette tempistiche (cd. silenzio della P.a.), il proponente potrà agire secondo gli ordinari mezzi di tutela avverso il silenzio previsti nel Codice del Processo Amministrativo.

6) **Emanazione del provvedimento di AIA:** ai sensi dell'art. 29 *quater* "*Le Autorizzazioni Integrate Ambientali, sostituiscono ad ogni effetto le autorizzazioni*

---

<sup>58</sup> In caso di impianti di competenza statale, sono convocati anche i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico,

*riportate nell'elenco dell'allegato IX*". Ogni provvedimento emesso deve necessariamente recare le modalità di protezione dell'ambiente, conformi a quelle indicate nel codice dell'ambiente, nonché l'individuazione delle autorizzazioni sostituite.

Le autorizzazioni che possono considerarsi sostituite dall'AIA sono, ai sensi dell'Allegato IX, parte II, del D.Lgs. 152/2006, le seguenti:

1. Autorizzazione alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti aspetti sanitari (Titolo I, Parte quinta del presente decreto);
2. Autorizzazione allo scarico (Capo II, Titolo IV, Parte terza del presente decreto);
3. Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (art. 208 del presente decreto);
4. Autorizzazione allo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB-PCT (D. Lgs. 22 maggio 1999, n. 209, art. 7);
5. Autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura (D. Lgs. 27 gennaio 1992, n. 99, art. 9).

Ogni autorizzazione deve prevedere anche i valori limiti di emissione previsti dall'allegato X del D.Lgs. 152/2006 per le sostanze inquinanti ed i relativi parametri normativi vigenti<sup>59</sup>.

Il provvedimento di AIA ha durata pari a 5 anni, decorsi i quali, almeno sei mesi prima della scadenza, il proponente può chiedere che gli venga rinnovata con la stessa procedura con la quale è stata rilasciata; termini particolari

---

<sup>59</sup> Si segnala che per i provvedimenti di AIA relativi ad attività disciplinate dal D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 216 (recante "*Attuazione delle direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto*"), l'AIA indica i valori limite per le emissioni dirette di gas serra soltanto in caso di rischio di inquinamento locale, mentre per quelle indicate nel D.Lgs. 17 agosto 1999, n.334 (recante "*Attuazione della Direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti con determinate sostanze pericolose*"), l'autorità che ha curato tale procedura trasmette all'autorità competente per l'AIA i provvedimenti adottati, con tutte le prescrizioni in tema di prevenzione rischi rilevanti prodotti dall'attività in oggetto.

riguardano gli impianti registrati ai sensi del Regolamento (CE) 761/2001, meglio noto come EMAS<sup>60</sup>, che possono essere rinnovati invece dopo 8 anni, mentre per quelli certificati secondo la Norma UNI ISO 14001<sup>61</sup> può avvenire dopo 6 anni.

In caso di modifiche agli impianti o variazioni del gestore, una volta presentate all'autorità competente, questa sarà chiamata a valutarne l'entità e la rilevanza rispetto al progetto realizzato: essa può aggiornare l'AIA o le indicazioni ivi contenute mentre, se le ritenga sostanziali, informa il gestore che a questo punto invia all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione, corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni di cui all'articolo 29-ter, commi 1 e 2. Una volta decorso questo termine, il gestore è pienamente legittimato a realizzare le modifiche comunicate.

### **2.1.2. I rapporti tra Valutazione di Impatto Ambientale e Autorizzazione Integrata Ambientale**

Come si è detto in precedenza, il Legislatore all'interno del Codice dell'Ambiente si è preoccupato di disciplinare in maniera accurata i rapporti tra l'AIA e la VIA, cosicché i due procedimenti possano adeguatamente coordinarsi.

Posto che la procedura di VIA fa luogo a quella di AIA per i progetti assoggettati sia a VIA sia ad AIA a livello statale, l'art. 10 precisa che nelle

---

<sup>60</sup> Indica il sistema di ecogestione ed *audit* ambientale diretto a migliorare le capacità di gestione delle organizzazioni sotto il profilo ambientale, puntando su una forte sinergia con le istituzioni, con il pubblico e con una efficace partecipazione dei dipendenti in tal senso.

<sup>61</sup> Sempre in vista dell'obiettivo di miglioramento ambientale, indica un sistema di gestione e prescrive degli standard di certificazione per imprese ed organizzazioni, oltre che per gli stessi organismi di certificazione.

ipotesi suesposte l'AIA può essere chiesta soltanto qualora, una volta esperita la fase di screening, risulti che il progetto non sia assoggettato a VIA.

Ebbene, nelle ipotesi in cui il progetto o le modifiche ad un impianto siano soggette sia a VIA che ad AIA, lo Studio di Impatto Ambientale e gli elaborati progettuali devono contenere anche tutte le indicazioni richieste dall'art. 29 ter per l'autorizzazione all'esercizio, ed il provvedimento finale dovrà contenere poi tutte le prescrizioni in tema di misure e controlli e le misure supplementari ex artt. 29 *sexies* e *septies*.

L'art. 10 comma 1<sup>ter</sup> prescrive che i due procedimenti risultino coordinati anche nelle fasi di monitoraggio pertanto i controlli successivi al rilascio del provvedimento di VIA devono comunque integrarsi con le prescrizioni di monitoraggio previste per l'AIA agli artt. 29-*decies* e 29-*undecies*.

In casi di progetti di competenza regionale (o provinciale), gli enti preposti devono garantire che, nelle ipotesi in cui i progetti siano soggetti sia ad AIA che a VIA, i due procedimenti siano adeguatamente coordinati e che la fase di consultazione pubblica sia unica per entrambe le procedure. Inoltre se le autorità regionali competenti ad emanare la VIA e l'AIA coincidono, allora, come previsto dal comma 2 della medesima disposizione, il provvedimento di VIA può far luogo a quello di AIA<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Di tale ontologica separazione tra le suddette procedure sembra potersi agevolmente rinvenire traccia nell'opinione unanime della giurisprudenza dominante, persuasa della distinzione "funzionale" tra VIA ed AIA già sulla base del quadro normativo in materia. In T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 8.11.2011, n. 1345, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), si legge che "Il D. Lgs. 29.6.2010 n.128 ha inserito, nella Parte Seconda del D.Lgs. n. 152 del 2006, il nuovo Titolo III bis, contenente la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), in precedenza rinvenibile nel più volte citato D.Lgs. 18 febbraio 2005 n. 59 (oggi abrogato), e che viene, dunque, ad affiancarsi a quelle della valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e della valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), in tal modo eliminando una delle più macroscopiche anomalie del sistema previgente nonché realizzando quella disciplina unitaria e coerente delle autorizzazioni ambientali che costituiva uno degli obiettivi dell'originaria legge delega 15 dicembre 2004 n. 308.

Attraverso una rilevante modifica dell'art. 10 del T.U., "sono stati poi meglio definiti i rapporti tra V.I.A. e A.I.A., in modo da evitare le duplicazioni e le disfunzioni che ancora connotavano il funzionamento dei due istituti".

Come si è avuto modo di osservare nel corso della trattazione, gli istituti della VIA e dell'AIA rivestono un ruolo di primo piano all'interno delle procedure autorizzative in materia ambientale, ma tra di loro presentano sostanziali differenze.

In primo luogo, i due provvedimenti autorizzatori vanno ad incidere, rispetto al progetto di realizzazione dell'impianto, su due aspetti del tutto diversi, giacché l'AIA va ad analizzare più propriamente i profili inerenti la gestione dell'impianto, mentre la VIA attiene le problematiche concernenti la localizzazione dell'opera sul territorio, ed i potenziali effetti negativi che essa potrebbero conseguire.

L'assoluta autonomia tra VIA ed AIA è infatti già data per assunta all'interno della più volte citata Direttiva 91/96/CE, a tenore della quale restano impregiudicate le disposizioni presenti nella Direttiva 85/337/CEE sulla VIA; tra le previsioni di quest'ultima è inoltre affermato che gli Stati membri possono prevedere un'unica procedura per soddisfare i requisiti previsti dalla Direttiva sulla VIA e dalla Direttiva sull'AIA.

Dunque le procedure di VIA e di AIA percorrono due *iter* completamente distinti ma le determinazioni emergenti dalla prima può ritenersi che abbiano rilievo rispetto a quelle derivanti dalla seconda; a riprova di ciò, l'art. 7 del d.lgs. 59/2005 (ormai abrogato) statuiva che *“in caso di nuovo impianto o di modifica sostanziale, se sottoposti alla normativa in materia di valutazione di impatto ambientale, le informazioni o conclusioni pertinenti risultanti dall'applicazione di tale normativa, devono essere presi in considerazione per il rilascio dell'autorizzazione”*.

### **2.1.3. L’Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)**

La cd. Autorizzazione Unica Ambientale (d’ora in poi “AUA”) è il provvedimento che il Legislatore ha previsto allo scopo di semplificare radicalmente gli strumenti autorizzativi per le piccole e medie imprese.

In data 15.02.2013, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il regolamento che disciplina l’Autorizzazione Unica Ambientale; tale regolamento costituisce, a sua volta, attuazione di quanto previsto dal D.L. 5/2012, poi convertito in legge n. 35/2012, meglio nota come Legge “semplifica-Italia”, che ha introdotto l’Autorizzazione Unica Ambientale quale procedura semplificata a carico delle piccole e medie imprese, nonché dei progetti che non sono soggetti all’Autorizzazione Integrata Ambientale.

L’intero procedimento è ispirato al principio di proporzionalità, che come si è detto in precedenza, prevede che gli adempimenti amministrativi devono essere modulati in ragione delle dimensioni dell’impresa nonché della rilevanza dell’attività svolta rispetto alla tutela dell’interesse pubblico; inoltre è richiesto che l’espletamento della procedura non determini l’esborso di nuovi e maggiori oneri a carico delle imprese gravate.

Il suddetto provvedimento, incluso tra le misure previste dal Decreto Semplificazioni n. 5/2012, prevede un significativo alleggerimento delle incombenze previste per le imprese di piccole e medie dimensioni che non sono assoggettate ad AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale); è così

consentito che nel medesimo procedimento vengano raccolte ciascuna delle autorizzazioni ambientali che in precedenza era necessario venissero rilasciate singolarmente. In virtù di ciò, anche le Regioni e le Province autonome possono indicare ulteriori tipologie di autorizzazioni, comunicazioni e di notifiche in materia ambientale da includere all'interno dell'autorizzazione.

L'AUA presenta sì alcuni tratti in comune con l'AIA, ma le differenze tra le due procedure sembrano risiedere in alcuni aspetti determinati, particolarmente enfatizzati dal Legislatore in sede di riforma, ovvero:

- 1) L'assetto societario dell'impresa (non vengono infatti indicate soglie dimensionali di potenza del progetto ai fini dell'assoggettamento ad AUA). Ciò implica che l'AUA può essere richiesta da qualsiasi piccola e media impresa.
- 2) L'obiettivo di semplificazione, tangibile nell'intenzione precipua del Legislatore di deflazionare sensibilmente gli adempimenti autorizzativi soltanto in favore delle piccole e medie imprese;
- 3) La natura di autorizzazione unica, quindi un provvedimento di carattere complesso che costituisca, *ex se*, la “*summa*” di molteplici autorizzazioni.

L'art. 3 della Relazione Illustrativa individua sia i soggetti legittimati a richiedere l'AUA nonché ciascun titolo abilitativo ambientale che dopo aver proposto l'istanza ed avviato il procedimento, possa essere sostituito dall'AUA.

In particolare, è previsto che il provvedimento sostituisca i seguenti provvedimenti:

- L'autorizzazione sugli scarichi;
- La comunicazione per l'utilizzo delle acque reflue;
- L'autorizzazione alle emissioni in atmosfera;
- La documentazione previsionale di impatto acustico;
- L'autorizzazione all'uso dei fanghi di depurazione;
- Comunicazione sullo smaltimento dei fanghi;

- Comunicazione sul recupero dei fanghi,

il tutto tale da determinare una sensibile implementazione degli obiettivi di semplificazione dell'attività amministrativa.

Organo competente al rilascio dell'AUA è lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), che esercita le funzioni ad esso attribuite ai sensi del D.P.R. 7.09.2010, n. 160; dunque, il SUAP diventa l'unico referente, per tutti gli enti coinvolti nel procedimento, ai fini del rilascio del provvedimento autorizzativo. Si tratta di un'innovazione di particolar rilievo, giacché consente alle piccole e medie imprese di non dover necessariamente disperdere energie nell'attesa di ottenere ogni singola autorizzazione da ciascuno degli enti competenti, e di aver un unico interlocutore, preposto all'esame delle domande proposte, della documentazione e delle informazioni fornite, nonché impegnato ad ottenere tutti gli atti di assenso o i pareri necessari secondo la legislazione vigente, eventualmente anche in sede di conferenza di servizi.

Il provvedimento deve essere rilasciato entro 90 giorni dalla data in cui è stata inoltrata l'istanza, ma è previsto che possano essere autorizzate delle deroghe al suddetto termine qualora sia necessario convocare la Conferenza di Servizi.

*Ai sensi del regolamento, "se l'AUA sostituisce i titoli abilitativi per cui la conclusione del procedimento è fissata in un termine inferiore o pari a 90 giorni, l'autorità competente adotta il provvedimento nel termine di 90 giorni dalla presentazione della domanda e lo trasmette immediatamente al SUAP.*

*Al contrario, quando l'AUA sostituisce i titoli abilitativi per i quali almeno uno dei termini di conclusione è superiore a 90 giorni, il SUAP indice entro 30 giorni la conferenza di servizi. L'autorità competente adotta l'AUA entro 120 giorni dal ricevimento della domanda. Nel caso in cui vengano richiesti documenti integrativi, l'AUA viene rilasciata dopo 150 giorni".*

In caso di mancato rispetto dei termini, è prevista la possibilità che venga nominato un *Commisario ad acta* che agisca in via sostitutiva per porre rimedio all'inerzia dell'autorità deliberante.

L'AUA ha validità di 15 anni dal suo rilascio; il suddetto termine è stato ritenuto, a parere della Commissione Ambiente del Ministero, eccessivamente lungo, e non tale da tenere in adeguata considerazione il rapido avvicinarsi di nuove tecnologie nel settore ambientale; di converso, una riduzione di tale termine, potrebbe ingenerare un pericoloso disincentivo degli investimenti da parte degli imprenditori interessati, che finirebbero con il sentirsi scoraggiati dall'effettuare degli investimenti relativi a progetti che poi si rivelerebbero, ben presto, obsoleti.

A ben vedere, la modifiche delle tecnologie utilizzate renderebbe necessario il rilascio di una nuova autorizzazione e se le stesse avessero una validità eccessivamente ravvicinata, finirebbero con il rendere vana l'esigenza di apportare delle modifiche alle tecnologie utilizzate.

È di tutta evidenza che l'AUA costituisca uno strumento di semplificazione in grado di agevolare sensibilmente l'operato delle piccole e medie imprese, nel corso degli ultimi anni oggetto di una sempre crescente attenzione da parte del legislatore che le via via poste al centro del mercato economico, in primo luogo comunitario, in ragione della potenziale attitudine ad inserirsi, in ragione della flessibilità dell'assetto societario con il quale sono organizzate, in contesti economici di varia natura.

## 2.2. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)(*Strategic Environmental Assessment -SEA*)

L'istituto della Valutazione Ambientale Strategica (d'ora in poi "VAS") consiste in un processo articolato che si esplica nello svolgimento di una serie di attività quali una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione di un rapporto ambientale, lo svolgimento di una serie di valutazioni e di diversi piani e programmi, del rapporto e dell'esito delle consultazioni svolte, l'espressione di un parere motivato, l'informazione relativa alla decisione ed il monitoraggio, il tutto al fine di valutare il potenziale impatto derivante dall'attuazione di un determinato piano o programma sull'ambiente<sup>63</sup>.

L'istituto è stato introdotto dalla Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, ai sensi della quale *“la Valutazione Ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione”*. La scelta di effettuare un'analisi in chiave preventiva delle future attività di pianificazione e programmazione consente di raggiungere un livello di protezione ambientale adeguato e di assicurare in tal modo anche il pieno rispetto del principio dello sviluppo sostenibile. La Direttiva opera infatti un richiamo anche ai principi del V e VI Programma d'Azione della Comunità

---

<sup>63</sup> M.Mazzoleni, *L'attuazione della Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica: un'occasione persa?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006, pag. 611.

europea secondo i quali è possibile realizzare un'efficace tutela ambientale soltanto tenendo in considerazione la garanzia imprescindibile di tale valore sin dalla fase della pianificazione e della programmazione.

Come si è avuto modo di osservare in precedenza, in Francia l'attuale disciplina delle procedure autorizzative in materia ambientale è contenuta all'interno del *Code de l'Environnement*.

In particolare, la disposizione L. 122-4, dispone che siano soggetti a VAS, secondo i criteri previsti dall'Allegato II della Direttiva 2001/42/CE, emanata dal Parlamento Europeo e Consiglio il 27 giugno 2001, determinati piani, programmi ed altri strumenti di pianificazione che possono avere un impatto sull'ambiente e che siano diretti a realizzare opere e progetti espressamente previsti dal Codice<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup>L'elenco è puntuale e comprende:

- *Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire qui ont pour objet de définir le cadre de mise en œuvre les travaux et projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact en application de l'article L. 122-1 ;*

- *Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, autres que ceux mentionnés au 1° du présent article, qui ont pour objet de définir le cadre de mise en œuvre des travaux ou projets d'aménagement s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.*

- *Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation des incidences est requise en application de l'article L. 414-4".*

L'art. L 122-4 prosegue dettando alcune specifiche prescrizioni relative a determinate categorie di progetti; in particolare è previsto che "*L'évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés aux articles L. 121-10 du code de l'urbanisme et aux articles L. 4424-9 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales est régie par les dispositions des articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme.*

*Les projets de plans, schémas, programmes et autres documents de planification qui déterminent l'utilisation de territoires de faible superficie ne sont pas soumis à l'évaluation prévue par la présente section si leur application n'est pas susceptible d'avoir d'incidence notable sur l'environnement compte tenu notamment de la sensibilité du milieu, de l'objet du plan ou du contenu du projet"*

L'obiettivo della presente disciplina, indicato nell'art.1 della Direttiva è quello di *“garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

### **2.2.1. I piani e i programmi soggetti alla VAS. Criteri di verifica dei possibili effetti significativi sull'ambiente**

Il Legislatore comunitario sottopone a VAS piani o programmi potenzialmente in grado di determinare “effetti significativi” sull'ambiente in determinati settori, espressamente indicati dall'art. 3 della Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno. Questi ultimi sono indicati nei settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli.

Del pari sono assoggettati a tale procedura i piani e i programmi per i quali, in ragione dei possibili effetti che possono determinare sui siti di Importanza Comunitaria (SIC), è necessario dar luogo ad una valutazione di incidenza degli interventi sull'area indicata, in conformità agli artt. 6 e 7 della Direttiva 92/43/CEE<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> La Direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, relativa alla *“conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche”*, il cui obiettivo è *“contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato”*, prevede una procedura di valutazione, in sede programmatica, in ordine alla realizzazione di interventi in zone speciali di conservazione. L'art. 6 dispone infatti che *“qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica”*.

Ebbene, in merito alle ipotesi summenzionate, la VAS può essere discrezionalmente rimessa alla volontà degli Stati membri qualora i piani ed i programmi involgano l'uso di piccole aree a livello locale o qualora abbiano ad oggetto modifiche minori di piani e programmi. In tal caso, se i singoli Stati valutano che l'intervento sia suscettibile di determinare effetti significativi sull'ambiente, possono decidere se procedere a screening, ossia operando una valutazione specifica della questione prospettata, ovvero specificare i tipi di piani e programmi, od eventualmente da luogo ad entrambe le attività.

Una volta individuate le tipologie di attività assoggettate alla VAS, così come indicate dalla Direttiva 2001/42/CE, è opportuno procedere all'analisi dei criteri di individuazione dei possibili effetti significativi sull'ambiente<sup>66</sup>.

Ebbene, l'Allegato II della citata Direttiva articola l'analisi sia in ordine alle caratteristiche dei piani e dei programmi, che degli effetti e delle aree che potrebbero essere interessati dagli stessi.

In relazione alle caratteristiche dei piani e dei programmi, il Legislatore richiede agli Stati membri di effettuare una valutazione in ordine ad alcuni profili:

- in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, oppure, in merito all'ubicazione dell'opera, quanto tenga in considerazione la natura, le dimensioni e le condizioni operative;
- oppure mediante la ripartizione delle risorse, in quale misura il piano o il programma influenzi altri piani o programmi, incluso quelli gerarchicamente ordinati;

---

<sup>66</sup> Sul punto è opportuno precisare che l'art. 3 comma 8 prevede un elenco di piani e programmi espressamente esclusi dalla valutazione ambientale strategica, ovvero:

- piani e programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile;
- piani e programmi finanziari o di bilancio;
- piani e programmi co-finanziati con fondi comunitari per il periodo di programmazione 2000-2006 (in corso) per i regolamenti CE n. 1260/1999 e n. 1257/1999.

- la rilevanza del piano o programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in special modo quanto sia idoneo alla promozione dello sviluppo sostenibile;
- problemi ambientali relativi al piano o al programma;
- la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria in materia ambientale.

In merito invece alle caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate, la valutazione va compiuta in relazione ai seguenti elementi:

- probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli effetti;
- carattere cumulativo degli effetti;
- natura transfrontaliera degli effetti;
- rischi per la salute umana o per l'ambiente;
- entità ed estensione degli effetti in senso spaziale, indicandone l'area geografica e le popolazioni eventualmente interessate;
- valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessate in ragione
  - i) delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale, ii) del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite, iii) dell'utilizzo intensivo del suolo, iv) degli effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

Secondo la Direttiva, la VAS va effettuata durante la fase di preparazione del piano o programma, e prima della sua adozione o all'avvio della procedura legislativa.

Qualora si debba dare luogo alla VAS, il documento tecnico di riferimento sul punto è il cd. Rapporto Ambientale; quest'ultimo, secondo l'art. 5 della Direttiva, deve contenere le indicazioni in merito agli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le eventuali possibili alternative, tenendo in considerazione gli obiettivi e l'ambito territoriale del piano o del programma. Inoltre, prosegue l'art. 5, *“comprende le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle*

*conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma e, per evitare duplicazioni della valutazione, della fase in cui si trova nell'iter decisionale e della misura in cui taluni aspetti sono più adeguatamente valutati in altre fasi di detto iter”.*

Anche ai fini del legittimo espletamento della procedura di VAS, al pari delle altre procedure autorizzative in materia ambientale, è imprescindibile garantire la partecipazione delle Autorità e del pubblico allo svolgimento della stessa ed alle informazioni correlate al procedimento. È dunque rimesso a ciascuno Stato membro, oltre a mettere tempestivamente il rapporto ambientale a disposizione delle Autorità e del pubblico, il compito di individuare le modalità più appropriate a consentire la partecipazione del pubblico, nonché di designare le Autorità che devono essere consultate, in ragione delle loro specifiche competenze in materia ambientale rispetto ai piani ed ai programmi oggetto di valutazione. Inoltre, ai sensi dell'art. 6 comma 4 della Direttiva, devono individuare i settori di pubblico interessato allo svolgimento della procedura, incluso quelli che potrebbero essere incisi dall'iter decisionale e quelli che non verranno in alcun modo coinvolti, sino ad includere le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e le altre organizzazioni interessate.

Pertanto, sia le Autorità che il pubblico devono poter legittimamente prender parte al procedimento allo scopo di esprimere il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale ad esso allegato, prima che venga adottato il piano o il programma, o prima dell'apertura del procedimento legislativo per lo stesso.

La Direttiva si occupa anche di regolamentare l'ipotesi in cui uno Stato membro ritenga che l'attuazione di un piano o un programma in fase di elaborazione sul proprio territorio possa produrre significativi effetti sull'ambiente di un altro Stato membro o, in caso ne faccia richiesta uno Stato membro potenzialmente interessato in maniera significativa da tali piani; in tali

ipotesi l'art. 7 della Direttiva<sup>67</sup> puntualmente scandisce le modalità di risoluzione di siffatte fattispecie nonché le tempistiche di consultazione e partecipazione del pubblico al procedimento.

L'Italia ha recepito la Direttiva 2001/42/CE tramite il D. Lgs. 152/2006, attraverso una disciplina articolata con cui l'amministrazione preposta è chiamata a giudicare i possibili effetti che si producono sull'ambiente in conseguenza dell'attuazione di determinati piani o programmi<sup>68</sup>.

L'art. 6 sostanzialmente trasfonde le prescrizioni della Direttiva 2001/42/CE all'interno dell'elenco di piani e programmi che devono *ex lege* essere sottoposti a VAS che include:

- piani e programmi elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli;

---

<sup>67</sup> In tali ipotesi, la norma prevede che *“lo Stato membro sul cui territorio è in fase di elaborazione il piano o il programma trasmette, prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa, una copia della proposta di piano o di programma e del relativo rapporto ambientale all'altro Stato membro.*

*Uno Stato membro cui sia pervenuta copia della proposta di piano o di programma e del rapporto ambientale di cui al paragrafo 1 comunica all'altro Stato membro se intende procedere a consultazioni anteriormente all'adozione del piano o del programma o all'avvio della relativa procedura legislativa; in tal caso gli Stati membri interessati procedono alle consultazioni in merito ai possibili effetti ambientali transfrontalieri derivanti dall'attuazione del piano o del programma nonché alle misure previste per ridurre o eliminare tali effetti.*

*Se tali consultazioni hanno luogo, gli Stati membri interessati convengono specifiche modalità affinché le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3 e i settori del pubblico di cui all'articolo 6, paragrafo 4, nello Stato membro che potrebbe essere interessato significativamente, siano informati ed abbiano l'opportunità di esprimere il loro parere entro termini ragionevoli.*

*Gli Stati membri interessati che partecipano alle consultazioni ai sensi del presente articolo ne fissano preventivamente la durata in tempi ragionevoli”.*

<sup>68</sup> La localizzazione di singole opere, in variante a strumenti di pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli non costituisce attività soggetta a VAS, ai sensi dell'art. 6 comma 12 del D.Lgs. 152/2006 (restano comunque salve le disposizioni in merito all'esperimento della VIA)

- piani e programmi che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione di progetti soggetti a *screening* o a VIA;
- piani e programmi per i quali, in considerazione dei possibili impatti sui siti di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e sui siti di importanza comunitaria (SIC) per la protezione degli habitat naturali e di flora e fauna selvatica, sia necessario effettuare una valutazione di incidenza, ai sensi del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e s.m.i. (*recante attuazione della Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*).

Nelle summenzionate ipotesi, l'espletamento di detta procedura costituisce un passaggio imprescindibile per l'adozione del futuro piano o programma, al punto che il mancato espletamento della procedura può determinare l'annullabilità dell'atto finale per violazione di legge.

L'art. 6 comma 3 del D.Lgs. 152/2006, così come modificato dal D.Lgs. 128/2010, ed in conformità alle prescrizioni contenute nella più volte citata Direttiva 2011/42/CE, ha previsto che alcuni progetti siano assoggettati a VAS soltanto a seguito della scelta operata dall'amministrazione preposta di effettuare uno *screening* preventivo al fine di individuarne i possibili impatti significativi sull'ambiente e in ragione del livello di sensibilità ambientale dell'area interessata dall'intervento; ciò concerne le seguenti fattispecie:

- piani e programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale;
- piccole modifiche di piani e programmi soggetti a VAS.

Sul punto l'art. 12 comma 6, modificato dal D.Lgs. 128/2010, ha statuito che, qualora le suddette categorie di progetti siano già stati positivamente assoggettati a *screening* o a VAS, lo *screening* o la VAS si potranno limitare soltanto agli effetti significativi sull'ambiente che prima non siano stati considerati negli strumenti preordinati.

L'art. 6<sup>69</sup> prevede anche alcune categorie di progetti espressamente esclusi dalla procedura di VAS, ovvero:

- Piani e programmi destinati esclusivamente alla difesa nazionale, di somma urgenza o coperti da segreto di stato;
- Piani e programmi finanziari o di bilancio;
- Piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica;
- Piani di gestione forestale a livello locale (ai sensi dell'art. 4 *undecies* della legge 30 dicembre 2008, n. 205).

L'Autorità preposta allo svolgimento della procedura varia in ragione della competenza all'approvazione del piano o del programma, come indicato dall'art. 7 del D.Lgs. 152/2006:

- **Procedure di competenza statale (Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare):** sono assoggettati a VAS statale i piani e i programmi la cui competenza appartiene ad organi dello Stato;
- **Procedure di competenza regionale (Regioni, Province Autonome, Enti locali):** sono assoggettati a VAS regionale i piani ed i programmi la cui competenza appartiene a Regioni, Province ed Enti locali.

---

<sup>69</sup> Per completezza si segnala che l'art. 6 comma 3 *ter* (introdotto dal D.Lgs. 128/2010) ha previsto delle disposizioni specifiche in tema di opere e piani portuali, stabilendo che in relazione a progetti di opere e interventi da realizzarsi nell'ambito del Piano regolatore portuale, già sottoposti ad una valutazione ambientale strategica, e rientranti nel novero di quelli per i quali è necessario l'espletamento della VIA "costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi valutati in sede di VAS o comunque desumibili dal Piano regolatore portuale. Qualora il Piano regolatore Portuale ovvero le rispettive varianti abbiano contenuti tali da essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale nella loro interezza secondo le norme comunitarie, tale valutazione è effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla Parte Seconda del presente decreto ed è integrata dalla valutazione ambientale strategica per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano e si conclude con un unico provvedimento".

### **2.2.2. Lo svolgimento della procedura di VAS**

L'art. 11 del D.Lgs. 152/2006 individua l'*iter* procedimentale per lo svolgimento della procedura di VAS, articolata in una serie di fasi:

**1) Fase di screening o verifica di assoggettabilità (art.12):** si tratta di una procedura soltanto eventuale, esperibile, come si è detto in precedenza, in relazione ai piani e ai programmi di cui all'art. 6 comma 3 e *3bis*. In tal caso, l'amministrazione procedente<sup>70</sup> trasmette all'autorità competente un rapporto preliminare che comprende una descrizione del piano o programma, nonché le informazioni ed i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma, facendo riferimento ai criteri di verifica degli impatti significativi sull'ambiente previsti dall'allegato I al D.Lgs. 152/2006.

Una volta fatto ciò, l'autorità competente, unitamente all'autorità procedente, procedono all'individuazione dei soggetti che dovranno essere consultati nel corso del procedimento, chiedendo agli stessi di esprimere il proprio parere sul rapporto preliminare ambientale entro 30 giorni.

A quel punto l'autorità competente, salvo diversi accordi con l'autorità procedente, verifica gli effetti che il piano o il progetto possa avere sull'ambiente e, una volta terminata l'analisi, entro 90 giorni dalla trasmissione della documentazione, emette il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VAS (*screening*), che potrà o assoggettare a VAS il piano o il progetto o, viceversa, escludere la necessità di tale procedura. In ogni caso, le risultanze del procedimento, con le relative motivazioni, devono essere rese pubbliche.

**2) Elaborazione del rapporto ambientale:** il documento, che costituisce parte integrante del piano o del programma, contiene ed individua i possibili impatti significativi che l'attuazione dei piani o programmi oggetto di analisi

---

<sup>70</sup> Secondo l'art. 5 comma 1, lett. q) con tale espressione si intende *“la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma”*.

possano avere su ambiente e patrimonio culturale, oltre che le eventuali alternative ad essi, in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso. Esso costituisce il punto di partenza per avviare le consultazioni tra autorità competente, autorità procedente e gli altri soggetti, che possono durare sin dai primi passaggi dell'attività preliminare di redazione del piano per un periodo massimo di 90 giorni. Dall'esito di tali consultazioni verranno fuori le informazioni da inserire poi nel rapporto ambientale. Oltre a quanto esposto sinora, l'art. 13 comma 4 precisa che il rapporto ambientale dovrà contenere anche le indicazioni di cui all'Allegato VI alla parte II del citato decreto<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Le informazioni che devono essere fornite con i rapporti ambientali sono le seguenti:

- a) *Illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;*
- b) *aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;*
- c) *caratteristiche ambientali, culturali e paesaggistiche delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;*
- d) *qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, culturale e paesaggistica, quali le zone designate come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e dalla flora e della fauna selvatica, nonché i territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità, di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.*
- e) *obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;*
- f) *possibili impatti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori. Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi;*
- g) *misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali impatti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;*
- h) *sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o difficoltà derivanti dalla novità dei problemi e delle tecniche per risolverli) nella raccolta delle informazioni richieste;*
- i) *descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio e controllo degli impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del piani o del programma proposto*

La vera procedura di VAS in realtà si avvia nel momento in cui la proposta di piano o di programma viene comunicata all'autorità competente; tale comunicazione comprende il rapporto ambientale e una sintesi non tecnica dello stesso.

La documentazione completa viene poi depositata presso gli uffici dell'autorità competente, delle regioni e delle Province nel cui territorio possa avere una qualche incidenza il piano o il programma oggetto di esame.

**3) Consultazione:** l'art.14 del D.Lgs. 152/2006 dispone che, contestualmente alla comunicazione, l'autorità procedente provvede alla pubblicazione di un avviso nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale della regione o provincia autonoma interessata<sup>72</sup>.

L'avviso deve indicare il titolo della proposta di piano o programma, il nome del proponente, l'autorità procedente, l'indicazione delle sedi presso le quali si può consultare il piano o il programma ed il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica. Entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, chiunque può visionare la predetta documentazione ed eventualmente anche presentare osservazioni in forma scritta, fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi.

Di particolare rilievo è la disposizione di cui all'art. 14 comma 4, secondo il quale *“in attuazione dei principi di economicità e di semplificazione, le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione, eventualmente previste dalle vigenti disposizioni anche regionali per specifici piani e programmi, si coordinano con quelle di cui al presente articolo, in modo da evitare duplicazioni ed assicurare il rispetto dei termini previsti dal comma 3 del presente articolo e dal comma 1 dell'articolo 15. Tali forme di pubblicità tengono luogo delle*

---

*definendo, in particolare, le modalità di raccolta dei dati e di elaborazione degli indicatori necessari alla valutazione degli impatti, la periodicità della produzione di un rapporto illustrante i risultati della valutazione degli impatti e le misure correttive da adottare.;*

*j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti”.*

<sup>72</sup> Per agevolare l'attività di consultazione l'autorità competente e l'autorità procedente mettono, a disposizione del pubblico la proposta di piano o programma ed il rapporto ambientale mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione sul proprio sito web.

*comunicazioni di cui all'articolo 7 ed ai commi 3 e 4 dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990 n. 241”.*

#### **4) Lo svolgimento delle attività di consultazione e la decisione**

L’Autorità competente, in collaborazione con l’autorità procedente, effettua le attività tecnico-istruttorie, verifica tutta la documentazione presentata, osservazioni, obiezioni, e consultazioni di cui agli artt.14 e 32, ed esprime il proprio parere motivato entro 90 giorni dalla scadenza dei termini di cui all’art. 14. Inoltre, l’autorità procedente, in collaborazione con l’autorità competente, provvede ad effettuare le eventuali revisioni del piano o programma, prima della presentazione degli stessi.

In caso di silenzio dell’amministrazione, il proponente è legittimato ad agire con gli ordinari strumenti di tutela previsti dal Codice del processo amministrativo.

Una volta terminate le attività consultive, il piano o il programma, insieme al rapporto ambientale, il parere motivato nonché la documentazione relativa allo svolgimento delle attività espletate, vengono poi trasmesse all’organo competente all’adozione o approvazione del piano o programma.

Una volta assunto, il provvedimento di VAS viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale della Regione, con l’indicazione della sede degli uffici nei quali è possibile visionare il piano o il programma adottato, e la documentazione relativa al procedimento<sup>73</sup>.

#### **5) Monitoraggio**

Le attività di monitoraggio rappresentano un passaggio essenziale della decisione ed il fatto che vengano sempre puntualmente espletate costituisce

---

<sup>73</sup> L’art. 17 prevede inoltre che *“sono inoltre rese pubbliche, anche attraverso la pubblicazione sui siti web della autorità interessate:*

*a) il parere motivato espresso dall’autorità competente;*

*b) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate;*

*c) le misure adottate in merito al monitoraggio di cui all’articolo 18”.*

un'imprescindibile forma di garanzia in ordine alla compatibilità del piano o del programma con l'ambiente entro cui si inserisce, nonché circa il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati.

L'Autorità preposta in tal senso è l'Autorità procedente in collaborazione con l'Autorità competente, con l'eventuale ausilio delle Agenzie Ambientali e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

I risultati dello svolgimento delle attività di monitoraggio, nonché delle misure correttive che possono essere adottate vengono rese adeguatamente pubbliche tramite i siti dell'autorità competente e dell'autorità procedente e delle Agenzie interessate; inoltre gli esiti delle ricerche svolte vengono tenute in considerazione per future modifiche al piano o al programma e, più in generale, saranno valutate per l'attività di pianificazione e programmazione.

### **2.2.3. I rapporti tra VIA e VAS**

La procedura di VAS ha lo scopo di anticipare la soglia di protezione in materia ambientale e prevenire i possibili effetti dannosi derivanti dall'adozione di determinati atti, sin dal tempo dell'attività di pianificazione e programmazione. Si differenzia dunque radicalmente dalla VIA la quale si colloca in una fase successiva alla pianificazione ma in un tempo precedente alla scelta in ordine alla localizzazione dell'attività di cui il richiedente chiede l'autorizzazione.

Dall'analisi comparata dei due procedimenti, il primo dei dati che emerge è costituito dal fatto che la procedura di VIA presenta un campo d'indagine che è limitato alla singola procedura autorizzativa.

Ai sensi dell'art. 10 comma 3 del D.Lgs. 152/2006, la VAS e la VIA comprendono in sé le procedure di valutazione di incidenza ex art. 5 D.P.R. 357/1997. Pertanto prosegue la norma, il rapporto ambientale, lo studio di impatto ambientale devono essere redatti secondo le prescrizioni di cui all'Allegato G del citato D.P.R.; inoltre l'Autorità competente sarà chiamata anche a valutare le finalità di conservazione, tipiche della valutazione di incidenza, o a dar conto delle risultanze della procedura di incidenza.

È inoltre previsto che il pubblico venga informato di come i due procedimenti verranno coordinati ed integrati.

La VAS può inoltre coordinarsi con la procedura di screening ex art. 20 del D.Lgs. 152/2006 (anche in tal caso il pubblico dovrà essere informato circa l'integrazione tra i due procedimenti)

### **2.3. La Valutazione di impatto ambientale (VIA)**

La valutazione di impatto ambientale consiste in un procedimento in virtù del quale vengono valutati in via preventiva gli effetti che possono derivare dalla realizzazione di un determinato progetto, di natura pubblica o privata, entro il contesto ambientale in cui verrà realizzato, allo scopo di prevenire le conseguenze dannose che lo stesso potrebbe determinare<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> G.Landi, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, Milano, 2008; G.Landi, P.Ruiu, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, in G.L.Rota, G.Ruscono (a cura di), *Ambiente*,

Ha natura tecnico-amministrativa e costituisce un sub-procedimento all'interno del procedimento autorizzatorio principale, i cui termini di svolgimento si sospendono sino alla conclusione della procedura di valutazione di impatto ambientale.

Il procedimento è venuto alla luce dall'esperienza statunitense della procedura di *Environmental Impact Assessment (E.I.A.)* prevista dal *National Environmental Policy Act (NEPA)* risalente al 31 dicembre 1969, nonché dalle spinte della politica ambientale francese che con i suoi *études d'impact*, di cui alla legge 10 luglio 1976, ha contribuito a sensibilizzare il legislatore europeo alla definizione di una compiuta disciplina in tema di Valutazione di Impatto Ambientale. Dunque è opportuno esaminare accuratamente ogni passaggio del percorso di sviluppo della presente normativa.

Sul piano internazionale, il NEPA all'art. 103 aveva introdotto l'obbligo di assoggettamento ad EIA tutte le decisioni del Governo Federale aventi ad oggetto progetti o atti normativi o di pianificazione aventi effetti sull'ambiente in cui verranno realizzati.

Sul piano comunitario invece, la Valutazione di Impatto Ambientale trova la propria consacrazione con la Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985, concernente *“la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e*

---

Milano, 2007, 1371 ss.; A. Meale, Voce *Valutazione di Impatto Ambientale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2005, 784 ss.; S. Civitarese Matteucci, *Valutazione d'impatto ambientale e Regioni*, in *Regioni*, 1997, I, 1119; A.A.V.V., *La Valutazione di Impatto Ambientale*, R. Ferrara (a cura di), Padova, 2000; A. Postiglione, *Aspetti giuridici della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale*, in *Dir. e giuris. agraria e dell'ambiente*, 2/1997, 85; S. Nespore, A.L. De Cesaris, *La valutazione di Impatto Ambientale*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'ambiente. Dalla legge 349 del 1986 alle leggi 142 e 241 del 1990*, Milano, 1991; G. Francescon, *L'evoluzione legislativa in tema di Valutazione di Impatto Ambientale*, in *RGA*, 6/1995, 769; D'Alessio-Tancredi, voce *Valutazione d'impatto ambientale*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994; S. Cattaneo (a cura di), *Valutazione di impatto ambientale e pianificazione*, Seminario di Studi Napoli-Milano, 1992; B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990; S. Giacchetti, *La valutazione di impatto ambientale (VIA): un nuovo strumento di governo dell'ambiente o un nuovo strumento di mistificazione?* In *Rass. giur. energia elettrica*, 1989, 601 ss.; Greco, *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia e altrove*, Milano, 1989.

*privati*<sup>75</sup>, concepita in ragione del fatto che, come si legge tra i considerando della Direttiva, “*l’esistenza di disparità tra le legislazioni vigenti negli Stati membri in materia di valutazione dell’impatto ambientale dei progetti pubblici e privati può creare condizioni di concorrenza ineguali e avere perciò un’incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune*”<sup>76</sup>.

Secondo l’art. 12, gli Stati membri sono tenuti a porre in essere tutte le misure di ordine legislativo, regolamentare ed amministrativo per l’attuazione della presente Direttiva entro il 3 luglio 1998.

Con tale intervento normativo in materia, il Legislatore comunitario ha progressivamente convertito il metodo di indagine da un sistema di repressione ad un sistema di prevenzione<sup>77</sup>, attraverso l’ausilio di una *procedura preventiva preordinata a consentire la verifica e compatibilità dei progetti che abbiano una influenza rilevante per l’ambiente e l’ecosistema nonché la loro conoscibilità da parte dei cittadini*<sup>78</sup>.

La VIA agisce dunque al fine di supportare l’attività di pianificazione del territorio, andando a “*migliorare la gestione delle risorse e contenere, se non risolvere, rilevanti problematiche ambientali*”, ed il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello globale; il tutto senza trascurare il profilo del risparmio economico derivante dalla prevenzione in senso globale delle malattie inquinanti e dall’abitare in un ambiente insalubre<sup>79</sup>.

In primo luogo non vi è chi non veda la profonda interrelazione tra il procedimento di VIA e la nozione di ambiente, in virtù della quale la

---

<sup>75</sup> In G.U.C.E. n. L.175/40 del 5 luglio 1985.

<sup>76</sup> La Direttiva è stata emanata al fine di garantire la tutela della concorrenza tra gli Stati ed il rapporto tra la stessa e le logiche di mercato al tempo dell’emanazione, non disciplinato uniformemente in quel periodo. A bene vedere, essa è stata adottata in seguito all’approvazione dei primi tre Programmi d’Azione in tema ambientale, e prima dell’entrata in vigore dell’Atto Unico Europeo, ai sensi del quale sono stati conferiti alle autorità competenti i necessari poteri di valutazione dei progetti di carattere pubblico o privato che possano produrre effetti rilevanti sull’ambiente.

<sup>77</sup> Lunetta, *Il difficile cammino della VIA europea*, in *VIA*, 1993, 55 ss.

<sup>78</sup> In questi termini si esprime A. Meale, *Voce Valutazione di Impatto Ambientale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, 2005, 785.

<sup>79</sup> A.Meale, voce *Valutazione di Impatto Ambientale*, *op. cit.*, 786

procedura di valutazione si sostanzia nell'emanazione di provvedimenti dal tenore positivo, ovvero l'adozione di misure impeditive o di cautele particolari, o negativo, come il divieto espresso di realizzare determinati progetti di opere od infrastrutture.

Dunque. la finalità primaria di evitare che vengano portate a termine delle opere che possano in alcun modo turbare il contesto ambientale in cui sono collocate implica che la procedura di valutazione di impatto ambientale si sostanzia in una fervida attività di analisi e di consultazione del progetto sottoposto al vaglio, potenziando sensibilmente l'apporto dei soggetti titolari di interessi diffuso rispetto all'emanazione del provvedimento conclusivo.

Emerge così un modulo procedimentale che assume un ruolo centrale nello sviluppo delle politiche ambientali alla luce dei molteplici aspetti con cui esso si trova a dover fare i conti.

In primo luogo il tema della pianificazione territoriale, spingendosi spesso a dover sopperire alle carenze dell'opera di pianificazione posta in essere dagli enti locali<sup>80</sup>.

Inoltre affidando alla procedura di VIA il delicato compito di analizzare anche profili di ordine puramente economico, sociale ed economico si determinerebbe così una svolta radicale nell'utilizzo del predetto strumento, spingendosi addirittura fino ad una sovrapposizione sulle competenze spettanti alle pubbliche amministrazioni in materia ambientale e nel contempo a fungere da discriminare per eventuali conflitti che dovessero insorgere in un passaggio dell'*iter* procedurale precedente all'emanazione del provvedimento di VIA<sup>81</sup>.

La Direttiva è stata emanata in base agli articoli nn. 100 e 235 del Trattato istitutivo della Comunità europea<sup>82</sup>, e ha posto tra gli obiettivi primari in capo

---

<sup>80</sup> E.Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di Piani e Programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urb. e App.*, 2002, 1121.

<sup>81</sup> S.T.Masucci, *Quale futuro per la VIA? Spigolando tra disegni di legge e giurisprudenza in materia di impatto ambientale*, in *RGA*, 6/1995, 789 ss.

<sup>82</sup> Il riferimento è al Trattato di Roma, istitutivo della Comunità europea, ed in particolare alle disposizioni che prevedono i poteri della Commissione europea in tema di creazione di un mercato comune e di esigenza che le singole normative nazionali agiscano sinergicamente per non ostacolare la libera concorrenza. L'art. 100 dispone che

a ciascuno Stato membro la salvaguardia dell'ambiente inteso quale "risorsa essenziale di vita", e dunque come esigenza di garanzia *lato sensu* intesa del complesso di valori facenti capo alla nozione di ambiente e riferibili ad un determinato contesto territoriale.

La Direttiva 85/337/CEE, all'art. 3, individua lo scopo del procedimento di valutazione di impatto ambientale che "*individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti di un progetto sui seguenti fattori:*

- *L'uomo, la fauna e la flora;*
- *Il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;*
- *L'interazione tra i suddetti fattori;*
- *I beni materiali ed il patrimonio culturale".*

I progetti ritenuti di maggiore sensibilità ai fini dell'assoggettamento a VIA sono stati puntualmente indicati all'interno degli Allegati I e II.

La Direttiva 85/337 CEE è stata in seguito modificata dalla Direttiva 97/11/EC del 3 marzo 1997, la cui attuazione era prevista entro il 14 marzo 1999<sup>83</sup>.

---

*"Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.*

*L'Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative".*

L'art. 236 prevede invece che "*il governo di qualsiasi Stato membro o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare U presente Trattato.*

*Qualora il Consiglio, dopo aver consultato l'Assemblea ed, ove del caso, la Commissione, esprima parere favorevole alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo gli emendamenti da apportare al presente Trattato (...)"*.

<sup>83</sup> La Direttiva ha recepito a sua volta le prescrizioni contenute nella Convenzione internazionale di Espoo (Finlandia) sulla valutazione dell'influenza ambientale in un contesto transfrontaliero adottata il 25 marzo 1991 ed entrata in vigore il 10 settembre 1997. La Convenzione prescrive che "*ciascuna parte adotta i provvedimenti giuridici, amministrativi o altri, necessari per attuare le disposizioni della presente Convenzione, compresa, per quanto riguarda le attività previste figuranti sulla lista contenuta nell'Appendice I che possono avere un impatto pregiudizievole transfrontaliero importante, l'istituzione di una procedura di valutazione dell'impatto*

Il documento ha apportato alcune significative innovazioni, ovvero ampliato il novero dei progetti obbligatoriamente sottoposti alla VIA (compresi all'interno dell'Allegato I della Direttiva), distinti da quelli per i quali la valutazione è rimessa alla volontà degli Stati qualora lo ritengano necessario in base alle loro caratteristiche (compresi nell'Allegato II della Direttiva); per questi ultimi, è previsto che ciascun Stato membro effettui una valutazione nel caso di specie o fissi delle soglie o dei criteri in base ai quali il progetto debba essere assoggettato a VIA.

Sono state introdotte inoltre la procedura di screening, di cui si dirà più compiutamente in seguito, e quella di *scoping*, all'articolo 5. Quest'ultima prevede che il committente possa, prima di presentare un'istanza di autorizzazione, richiedere all'autorità un parere circa le informazioni sul progetto che questi è tenuto a fornire secondo la Direttiva, ovvero la descrizione del progetto, con i dati utili alla sua puntuale identificazione, una descrizione delle misure dirette compensarne i possibili effetti negativi, nonché una descrizione delle possibili alternative non tenute in considerazione dal committente. Sul punto, l'art. 6 precisa che anche nella procedura di *scoping* deve essere garantita la partecipazione degli interessati così che essi possano esprimere il proprio parere prima che venga rilasciata l'autorizzazione.

La Direttiva 85/337/CEE è stata ulteriormente modificata ad opera della Direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, e pone in capo a ciascuno Stato membro il compito di informare il pubblico secondo modalità determinate<sup>84</sup>.

---

*ambientale che consenta la partecipazione del pubblico e la costituzione del fascicolo di valutazione dell'impatto ambientale di cui all'Appendice II". Il documento è dunque di particolare rilievo giacché disciplina le procedure da utilizzare nel caso in cui un progetto possa potenzialmente avere un impatto ambientale negativo al di là dei confini dello Stato nel cui territorio di intende realizzare l'opera; l'obiettivo è realizzato attraverso la garanzia della partecipazione dei soggetti interessati negativamente dal progetto e contestualmente dalle autorità competenti.*

<sup>84</sup> Ai sensi dell'art.2 della Direttiva "*Gli Stati membri provvedono affinché al pubblico vengano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla preparazione*

La situazione normativa italiana ha previsto numerose evoluzioni sino ad addivenire alla disciplina attuale contenuta all'interno della Parte II del D.Lgs. 152/2006 (meglio noto come "Codice dell'ambiente"), il quale, a sua volta, è stato nel tempo modificato ad opera del D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e da ultimo dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128.

Il percorso evolutivo che ha condotto l'Italia ad accogliere i principi elaborati in abito comunitario ha avuto origine con l'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente e delle norme in materia di danno ambientale<sup>85</sup>. Sulla base delle predette indicazioni, è stato emanato il D.P.C.M. n. 337/1988, recante il "Regolamento delle procedure di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della l. 8 luglio 1986, n. 349", ai sensi del quale dovevano essere assoggettati a VIA i procedimenti indicati all'interno dell'Allegato I della Direttiva 335/87/CE.

Ulteriori prescrizioni in tema di redazione di studi di valutazione di impatto ambientale e modalità di effettuazione dei giudizi di compatibilità ambientale sono stati forniti dal D.P.C.M. 27 dicembre 1988, a sua volta poi innovato dal D.P.R. 2 settembre 1999, n. 348.

---

*e alla modifica o al riesame dei piani ovvero dei programmi che devono essere elaborati a norma delle disposizioni elencate nell'allegato I.*

*A tal fine, gli Stati membri provvedono affinché:*

*a) il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili, di qualsiasi proposta relativa a tali piani o programmi o alla loro modifica o riesame, e siano rese accessibili al pubblico le informazioni relative a tali proposte, comprese tra l'altro le informazioni sul diritto di partecipare al processo decisionale e sull'autorità competente a cui possono essere sottoposti osservazioni o quesiti;*

*b) il pubblico possa esprimere osservazioni e pareri quando tutte le opzioni sono aperte prima che vengano adottate decisioni sui piani e sui programmi;*

*c) nell'adozione di tali decisioni, si tenga debitamente conto delle risultanze della partecipazione del pubblico;*

*d) dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico, l'autorità competente faccia ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui le stesse sono basate, includendo informazioni circa il processo di partecipazione del pubblico".*

<sup>85</sup> Sul tema, cfr. il contributo di F.Fracchia, *Procedimento amministrativo e Valutazione di Impatto Ambientale*, in R.Ferrara (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, 89 ss.

L'Italia, a ben vedere, non risultava però aver pienamente adempiuto a tutte le prescrizioni della Direttiva 337/85/CE, ragion per cui venne emanato il D.P.R. 12 aprile 1996, “*Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della l. 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale*”; in virtù di tale decreto, vennero conferiti alle Regioni ed alle Province il potere di dare attuazione alle indicazioni provenienti dalla Direttiva 337/85/CE per le categorie di opere di cui agli Allegati A e B non incluse nella disciplina statale ma interessate dalla Direttiva. In tal modo è stato previsto che gli interventi compresi nell'Allegato A fossero soggetti a VIA regionale obbligatoria mentre quelli disciplinati dall'Allegato B dovevano essere assoggettati a VIA regionale obbligatoria, con soglie dimezzate, soltanto nelle ipotesi in cui gli interventi fossero localizzati in aree parco; al di fuori di queste ultime, era necessario procedere ad una verifica per verificare la necessità di esperimento o meno della VIA. La disciplina è stata ulteriormente completata con l'entrata in vigore del D.P.C.M. 3 settembre 1999 che ha introdotto nuove previsioni di progetti da assoggettare a VIA regionale.

Alla luce della necessità di raccordare tutte le suddette prescrizioni in materia di VIA, così da uniformarne i contenuti alle procedure di autorizzazione nonché alle attività di programmazione degli interventi da svolgere, con la legge 15 dicembre 2004, n.308, il Governo ha ottenuto la delega ad emanare uno o più Decreti Legislativi per il riordino, il coordinamento e le integrazioni di tutte le indicazioni in tema di VIA.

Sulla base di ciò, è stato emanato il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, la cui parte Seconda disciplina in particolare le procedure per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), per la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e per l'Autorizzazione Integrata Ambientale (IPPC).

Tale disciplina ha subito nel corso del tempo alcune modifiche ad opera del D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e da ultimo dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128.

Come si è detto in precedenza, la procedura di valutazione di impatto ambientale ha come obiettivo quello di verificare i potenziali impatti negativi di determinati progetti sull'ambiente in cui sono collocati. L'art. 4 ne individua le finalità. È prescritto che *“la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile”*. La norma prosegue affermando che *“la finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita. A questo scopo, essa individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e secondo le disposizioni del presente decreto, gli impatti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:*

- 1) l'uomo, la fauna e la flora;*
- 2) il suolo, l'acqua, l'aria e il clima;*
- 3) i beni materiali ed il patrimonio culturale;*
- 4) l'interazione tra i suddetti fattori.*

Come si è detto in precedenza, l'obiettivo primario del Legislatore dapprima comunitario e poi nazionale è quello di fornire una disciplina puntuale volta a garantire tutela all'ambiente attraverso una valutazione, operata ex ante, degli interventi che possano potenzialmente arrecare danni all'ambiente. L'obiettivo risulta pienamente realizzato anche attraverso l'elencazione di interventi che per la propria attitudine ad impattare l'ambiente e l'ecosistema debbano essere, *de plano*, vietati.

Essi sono indicati all'art. 6 comma 17, che vieta le *“attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli artt 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9*, che vengano svolte all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela

ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni internazionali;

- zone di mare poste entro 12 miglia marine dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette;

- idrocarburi liquidi all'interno della fascia marina compresi entro 5 miglia dalle linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale.

Al di fuori di tali aree, tali attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di VIA ex art. 21 e ss., una volta sentito il parere delle amministrazioni locali che siano collocati nel raggio di 12 miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle disposizioni citate<sup>86</sup>.

Il Codice dell'ambiente, all'art. 6, ha distinto tra

- **progetti obbligatoriamente assoggettati a VIA**: sono indicati negli Allegati II (progetti di competenza statale), Allegato III (progetti di competenza regionale e delle Province autonome di Trento e Bolzano), Allegato IV (progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità da parte di Regioni e Province autonome) per opere e interventi di nuova realizzazione ricadenti, anche solo parzialmente, in aree naturali protette ai sensi della legge n. 394/1986.

- **progetti che vengono assoggettati a VIA a seguito di una valutazione di assoggettabilità (screening) a valutazione di impatto ambientale**: sono i progetti indicati nell'Allegato II, in funzione esclusiva o specifica per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni, le modifiche o eventuali estensioni dei progetti elencati nell'Allegato II, ed infine i progetti elencati nell'Allegato IV.

L'art. 6 individua anche i progetti esclusi espressamente dalla VIA:

- progetti volti alla realizzazione di opere od attività destinate in via esclusiva alla difesa nazionale;

---

<sup>86</sup> La regola si applica alle procedure autorizzative in vigore alla data del presente comma, e lascia impregiudicata l'efficacia dei titoli abilitativi che siano stati già emessi alla suddetta data, salvo eventuali proroghe.

- interventi disposti in via d'urgenza ex l. n. 225/1992, soltanto allo scopo di salvaguardare l'incolumità pubblica e privata e mettere in sicurezza gli immobili da pericolo imminente o in seguito a calamità.

Il soggetto, pubblico o privato, che inoltra richiesta di svolgimento della procedura di VIA in vista della realizzazione di un'opera o di un progetto è definito "committente" o "proponente".

Le categorie di progetti assoggettati a VIA sono indicati dall'art. 7, che distingue tra progetti sottoposti a VIA statale e VIA regionale.

**Progetti sottoposti a VIA statale:** sono indicati nell'Allegato II del Codice dell'Ambiente, ed il procedimento è svolto da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministero dei Beni Culturali.

Nelle suddette fattispecie, l'espletamento della valutazioni di carattere tecnico e l'espressione del parere finale sulla compatibilità ambientale dell'opera da realizzare, sono rimesse alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale. Si tratta di un organismo di consulenza tecnica che opera a supporto del Ministero dell'Ambiente<sup>87</sup>, istituita per la prima volta dal D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90, la quale accorpa in sé le figure della Commissione di Valutazione di Impatto Ambientale istituita dalla legge 11 marzo 1988, n. 67, e s.m.i., e la Commissione speciale per la Valutazione di Impatto Ambientale, istituita ai sensi del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Il D.P.R. 90/2007 dispone che l'organismo prenda parte all'attività istruttoria dei progetti che sono assoggettati a VIA secondo le indicazioni fornite dal Codice dell'Ambiente, nonché a quelli relativi all'insediamento di infrastrutture strategiche, di cui al D. Lgs. 20 agosto 2002, n. 190. Il citato D.P.R., all'art. 9, comma 4, rimandava la disciplina dell'assetto organizzativo e funzionale della Commissione ad un apposito Decreto del Ministro dell'Ambiente e della

---

<sup>87</sup> Ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. 152/2006, i componenti sono nominati, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per un triennio. Secondo il D.P.R. 90/2007 essi sono scelti tra liberi professionisti ed esperti del settore provenienti da amministrazioni pubbliche, università ed enti di ricerca.

Tutela del Territorio e del Mare, di carattere non regolamentare; a tale scopo è stato emanato il Decreto Ministeriale 18 settembre 2007, n. 150, recante una puntuale regolamentazione delle funzioni svolte dalla Commissione in oggetto, articolandone l'attività in un'elencazione puntuale:

- su richiesta dal Ministro dell'Ambiente, effettua la procedura di screening relativa alla modifica di progetti;
- verifica di ottemperanza: verifica che i progetti esecutivo e definitivo siano conformi alle prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA, nonché verifica che le opere realizzate siano realmente conformi al progetto approvato;
- provvede all'attività di scoping, ovvero alla verifica delle informazioni a inserire nello studio di impatto ambientale;
- qualora richiesto dai soggetti esecutori delle opere, fornisce i chiarimenti necessari sul contenuto del provvedimento di VIA;
- su richiesta del Ministro dell'Ambiente, esprime pareri circa l'impatto ambientale di piani, programmi, progetti e in tutti i casi previsti dalle leggi dello Stato.

**Progetti assoggettati a VIA regionale:** sono indicati nell'Allegato III e IV del Testo Unico Ambientale ed il procedimento è svolto da parte dell'autorità regionale indicata dalle leggi in materia, che varia in relazione a chi sia il titolare del potere di autorizzazione, alle caratteristiche del progetto ed agli effetti che esso potrebbe potenzialmente determinare; leggi e regolamenti di fonte regionale o provinciale disciplinano le competenze di ciascun ente locale, ai fini della VIA, consentendo che lo stesso detti criteri per l'individuazione delle pubbliche amministrazioni interessate al procedimento, e per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale.

Ai sensi degli artt. 30 e 31 del D.Lgs. 152/2006, nelle ipotesi in cui i progetti di interventi e di opere da realizzare siano collocati su di un territorio che

interessa più Regioni<sup>88</sup>, il procedimento di VIA deve essere svolto d'intesa tra le autorità competenti delle Regioni interessate; in caso di eventuale conflitto tra gli enti competenti, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su parere conforme della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni-Province autonome, può chiedere che vengano applicate ai progetti in esame le regole procedurali che governano i progetti di competenza statale.

### **2.3.1. Le fasi del procedimento di VIA**

L'art. 19 del D.lgs. 152/2006 definisce una sequenza procedimentale, indicata dagli artt. da 20 a 28, scandita come segue:

- a) lo svolgimento (eventuale) di una verifica di assoggettabilità limitatamente alle ipotesi di cui all'art. 6, comma 7;
- b) la definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale (SIA);
- c) la presentazione e la pubblicazione del progetto;
- d) lo svolgimento di consultazioni;
- f) la valutazione dello studio ambientale e degli esiti delle consultazioni;
- g) la decisione;
- h) l'informazione sulla decisione;
- i) il monitoraggio.

---

<sup>88</sup> Lo stesso fenomeno può verificarsi in caso di piani o programmi soggetti a VAS, nonché di impianti o parti di esso le cui modalità di esercizio necessitino del provvedimento di AIA (escluso i progetti previsti dall'Allegato XII) che risultino localizzati su di un territorio di regioni confinanti (art. 30 D.Lgs. 152/2006).

- **Verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (screening)**

La verifica di assoggettabilità a VIA o *screening*, di cui all'art. 20 del D.Lgs. 152/2006, consiste in una verifica di carattere preliminare in ordine all'assoggettabilità di un progetto alla più ampia Valutazione di Impatto Ambientale.

Ai sensi dell'art. 20, il proponente trasmette all'Autorità competente il progetto preliminare dell'opera, lo Studio di Impatto Ambientale (d'ora in poi, "SIA"), in formato elettronico, o se necessario per la complessità dell'opera, in formato cartaceo, nel caso si tratti di una delle seguenti fattispecie:

- Progetti elencati nell'allegato II che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni;
- Progetti inerenti le modifiche o estensioni dei progetti elencati nell'allegato II che possano produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente;
- Progetti elencati nell'allegato IV, secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto dei commi successivi del presente articolo.

Una volta trasmessa la documentazione *de qua*, il richiedente ne dovrà dare pubblico avviso secondo modalità diverse in base alla competenza del progetto; infatti, per i progetti di competenza statale, dovrà essere dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, mentre l'avviso andrà pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione per i progetti di rispettiva competenza, nonché' all'albo pretorio dei comuni interessati.

La pubblicità dell'avviso, che dovrà necessariamente recare il nome del soggetto proponente, l'oggetto e la localizzazione prevista per il progetto, il luogo ove possono essere consultati gli atti nella loro interezza ed i tempi entro i quali è possibile presentare osservazioni, risulta un passaggio imprescindibile ai fini della legittimità del provvedimento di VIA, giacché consente a chiunque vi abbia interesse di far pervenire le proprie osservazioni

entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione dell'avviso stesso, e garantire così un'adeguata partecipazione di tutti i soggetti interessati alla procedura di VIA<sup>89</sup>.

Ebbene, nei 45 giorni successivi, l'autorità competente sulla base della documentazione fornita, delle consultazioni esperite nonché delle eventuali osservazioni pervenute da parte di soggetti interessati, è tenuta a pronunciarsi in ordine all'attitudine del progetto a determinare possibili effetti negativi sull'ambiente.

Se l'autorità in oggetto ritiene necessario esaminare ulteriori documenti o ottenere chiarimenti, ne richiede (può essere avanzata soltanto una volta) al soggetto proponente l'esperienza entro il termine suindicato pari a 45 giorni; quest'ultimo, a sua volta, adempie a quanto richiesto entro 30 giorni dalla scadenza del termine entro cui l'amministrazione deve pronunciarsi, la quale vi provvede poi, una volta ottenuto quanto richiesto, entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine previsto per il deposito della documentazione da parte del proponente.

Come si è detto l'Autorità competente deve pronunciarsi sull'esame del progetto dedotto dal proponente, e in caso resti silente e non ottemperi alla suddetta prescrizione, il proponente può avvalersi degli ordinari strumenti di tutela avverso il silenzio dell'amministrazione previsti all'interno del Codice del Processo Amministrativo.

L'esito della decisione dell'Autorità può essere di segno positivo, in caso ritenga che il progetto esaminato non possa causare effetti significativi negativi sull'ambiente o non costituisca un intervento di modifica sostanziale ex art. 5 comma 1, lett. 1 bis, ed esclude l'assoggettamento a VIA e se serve, detta eventuali prescrizioni cui il proponente deve attenersi.

---

<sup>89</sup> L'art. 20 prevede comunque che *"in ogni caso copia integrale degli atti è depositata presso i comuni ove il progetto è localizzato. Nel caso dei progetti di competenza statale, la documentazione è depositata anche presso la sede delle regioni e delle province ove il progetto è localizzato. I principali elaborati del progetto preliminare e lo studio preliminare ambientale, sono pubblicati sul sito web dell'autorità competente"*.

Di converso, in caso dall'esame del progetto, l'Autorità ritenga che da esso possano scaturire effetti significativi negativi sull'ambiente o che esso possa rappresentare una modifica sostanziale ai sensi dell'art. 5 comma 1 lett. 1 bis, emana una determinazione con la quale assoggetta l'opera in esame in VIA. In ragione delle conseguenze di particolare rilievo del provvedimento, l'Autorità competente deve provvedere a fornirne un sintetico avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale ovvero nel Bollettino Ufficiale della regione o della provincia autonoma, nonché provvedere all'integrale pubblicazione sul sito web dell'autorità competente.

- **Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale**  
***(scoping)***

Come si è detto in precedenza, lo scopo dell'intero assetto normativo sotteso alle procedure autorizzative in materia ambientale è quello di consentire all'amministrazione preposta alla tutela ambientale, a livello statale o locale, di giudicare la potenziale attitudine di un progetto a determinare effetti negativi sull'ambiente in cui sarà realizzato ancor prima che esso sia materialmente posto in essere. Dunque l'effettuazione di un giudizio degli interventi in chiave prognostica consente di addivenire ad un giudizio fondato in ordine alla legittimità dell'opera e scevro di qualsiasi influenza che possa potenzialmente essere esercitata da ulteriori enti coinvolti, qualora fosse esperito a procedimento autorizzativo già avviato.

Alla luce di ciò, il Legislatore consente allo stesso proponente di poter svolgere una fase di consultazione con l'Amministrazione competente e gli altri enti interessati, allo scopo di concertare le informazioni da inserire all'interno del rapporto ambientale. Infatti, sulla base del progetto preliminare, dello studio preliminare ambientale e di una relazione in cui si illustra come avverrà la redazione dello studio di impatto ambientale, oltre che l'elenco di tutte le autorizzazioni, gli atti di assenso, i pareri necessari per poter realizzare ed esercitare il progetto, è il proponente stesso a chiedere il confronto con

l'amministrazione competente sulle conseguenze del progetto dedotto in analisi. L'autorità adita apre le consultazioni con il proponente ed entro 60 giorni si pronuncia sulle seguenti indicazioni:

- condizioni per l'elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale;
- valuta le possibili alternative, compresa l'alternativa zero;
- sulla base della documentazione in suo possesso verifica, anche con riferimento alla presunta futura ubicazione dell'impianto, che non vi siano elementi che possano causare incompatibilità;
- qualora non sia in possesso dei summenzionati riferimenti, indica come ottenere questi documenti senza che ciò possa incidere sulla sua decisione finale.

Dunque ciò che rileva segnalare è l'assoluta indipendenza dalle determinazioni ottenute in fase di *scoping* non escludono la possibilità che l'Autorità procedente possa avanzare ulteriori richieste in fase di VIA o condizionarne in alcun modo l'entità delle valutazioni.

Ai sensi dell'art. 23, il soggetto, pubblico o privato, è tenuto a redigere un documento tecnico, il cd. *SIA*, da allegare al progetto definitivo dell'intervento che si intende realizzare.

IL SIA consiste in un report recante le seguenti informazioni:

- *Descrizione del progetto con informazioni relative alle sue caratteristiche, alla sua localizzazione, ed alla sua dimensione;*
- *Una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e potenzialmente compensare gli impatti negativi rilevanti;*
- *I dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio;*
- *Una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale;*

- *Una descrizione delle misure previste per il monitoraggio.*

Secondo l'art.10 comma 5, nell'ipotesi in cui debba essere redatto un SIA per piani o programmi già sottoposti a VAS, possono essere utilizzate le informazioni e le analisi che sono contenute nel rapporto ambientale, e nella redazione del relativo contenuto devono essere prese in considerazione sia la documentazione che le conclusioni che sono contenute nella VAS.

La documentazione completa, unitamente ad una "sintesi non tecnica" (un documento riassuntivo delle caratteristiche del progetto, redatto secondo modalità volutamente atecniche in modo da poter essere immediatamente comprensibile da parte di tutti) andrà poi depositata presso l'Autorità competente. Una volta espletati i suddetti adempimenti, il proponente ai sensi dell'art. 24, dovrà darne informazione attraverso la pubblicazione sui mezzi di stampa. È previsto inoltre che, in caso l'opera da realizzare preveda anche il rilascio di autorizzazioni, concessioni, licenze, pareri, nulla osta, assensi in materia ambientale, il soggetto che ne ha fatto richiesta è tenuto ad informare ciascuna delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel progetto.

- **Presentazione dell'istanza**

La procedura di VIA in senso proprio trova avvio a seguito della presentazione dell'istanza per la realizzazione di un'opera o di un intervento nei confronti dell'autorità competente; a tale domanda questi deve allegare il SIA, la sintesi non tecnica, il progetto definitivo, nonché la prova dell'avvenuta pubblicazione della notizia su un quotidiano, cosicché il pubblico interessato possa adeguatamente prendere parte alla procedura.

Entro 30 giorni dal momento della presentazione della domanda, l'autorità competente verifica la completezza della documentazione e l'avvenuto pagamento del contributo dovuto; ove l'istanza risulti incompleta, l'autorità competente richiede al proponente la documentazione integrativa da

presentare entro un termine non superiore a trenta giorni e comunque correlato alla complessità delle integrazioni richieste<sup>90</sup>.

Se nel termine indicato (salvo la possibilità in cui ne venga richiesta una proroga, qualora la documentazione richiesta sia di particolare complessità), il proponente non provvede a depositare la documentazione completa di tutta la documentazione necessaria, l'istanza deve ritenersi ritirata.

- **Svolgimento delle consultazioni**

Come si è detto in precedenza per la fase di *screening*, anche nella procedura di VIA è imprescindibile assicurare la partecipazione del pubblico alle procedure di autorizzazione ambientale. Ciò avviene, ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs. 152/2006, all'atto della presentazione del progetto, dato che è questo il momento in cui il proponente deve dare adeguata informazione dell'avvio del procedimento a mezzo stampa<sup>91</sup> e tramite pubblicazione su sito web da parte dell'autorità competente. Il progetto pubblicato deve contenere una descrizione del progetto e dei suoi impatti ambientali, l'indicazione delle sedi dove possono essere consultati gli atti e presentate eventuali osservazioni; ai sensi dell'art. 24 può infatti partecipare al progetto "*chiunque vi abbia interesse*", secondo due diverse modalità:

- mediante la presentazione di documenti e osservazioni, fornendo all'amministrazione dei nuovi dati utili alla valutazione del progetto, nel termine di 60 giorni dalla presentazione dell'istanza.
- è consentito all'amministrazione competente di indire un'"inchiesta pubblica" al fine di valutare le risultanze emergenti dal SIA, i pareri forniti dalle amministrazioni e contestualmente le osservazioni

---

<sup>90</sup> In tal caso, i termini del procedimento si intendono interrotti fino alla presentazione della documentazione integrativa.

<sup>91</sup> Nel caso di progetti di competenza statale, la pubblicazione deve essere effettuata su un quotidiano nazionale e su un quotidiano a diffusione regionale (con riferimento alla Regione interessata), mentre per progetti di competenza regionale la pubblicazione deve avvenire su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale.

presentate dai cittadini, e che si conclude con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui dati emersi, che vengono poi acquisiti ai fini della decisione sulla VIA.

*La norma prevede inoltre che il proponente “può essere chiamato, prima della conclusione della fase di valutazione, ad un sintetico contraddittorio con i soggetti che hanno presentato pareri o osservazioni. Il verbale del contraddittorio è acquisito e valutato ai fini del provvedimento di valutazione dell’impatto ambientale”.*

Il proponente può inoltre chiedere entro 60 giorni successivi alla scadenza del termine per effettuare osservazioni di effettuare delle modifiche agli elaborati proposti, eventualmente anche alla luce delle osservazioni ricevute in fase di consultazione; se l’amministrazione accoglie l’istanza, entro i 45 giorni successivi devono essere presentati gli elaborati modificati (il termine è prorogabile per giustificati motivi su istanza dell’interessato), cosicché possa nei successivi 90 giorni emettere il provvedimento di VIA in base agli elaborati modificati.

Se l’amministrazione ritiene che si tratti di modifiche sostanziali e rilevanti per il pubblico, chiede al proponente di dare adeguata pubblicità della notizia tramite deposito di copia dell’elaborato nelle medesime modalità con le quali ha depositato l’istanza, nonché di dare avviso di tale avvenuto deposito; entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione del progetto, modificato *”chiunque abbia interesse può prendere visione del progetto e del relativo studio ambientale, presentare proprie osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi in relazione alle sole modifiche apportate agli elaborati. In questo caso, l’autorità competente esprime il provvedimento di valutazione dell’impatto ambientale entro novanta giorni dalla scadenza del termine previsto per la presentazione delle osservazioni”.*

- **Valutazione dello Studio di Impatto Ambientale ed esiti delle consultazioni**

L'autorità competente allo svolgimento della procedura di valutazione di impatto ambientale acquisisce tutta la documentazione prodottasi in fase di consultazione, le eventuali osservazioni ed obiezioni proposte da soggetti interessati; in caso di esame di progetti di competenza statale, deve essere allegato anche il parere delle Regioni interessate entro 90 giorni dalla presentazione della domanda.

Una volta espletate le formalità richieste in relazione alla pubblicazione, il soggetto proponente, se la realizzazione del progetto prevede l'acquisizione di ulteriori autorizzazioni, pareri, nulla osta o assensi in materia ambientale comunque denominati, provvede a trasmettere l'istanza a tutti gli enti interessati, i quali rendono le proprie determinazioni entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza o all'interno della Conferenza di Servizi eventualmente indetta dall'autorità competente.

Qualora vi siano state modifiche al progetto originario o richieste dall'Autorità competente, se l'autorità ritiene che esse siano da considerarsi sostanziali, di conseguenza, tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento, allo scopo di adeguare il contenuto delle proprie determinazioni, hanno a disposizione un termine di ulteriori 45 giorni dal deposito delle stesse per apportarne le modifiche.

Se le Amministrazioni adite non hanno espresso il proprio parere entro i suindicati termini o non abbiano espresso il dissenso alla realizzazione del progetto, l'amministrazione competente procede ugualmente alla decisione in relazione all'opera oggetto di valutazione.

- **Decisione**

Il procedimento di valutazione di impatto ambientale deve concludersi con l'emanazione di un provvedimento espresso e motivato entro 150 giorni dal momento della presentazione dell'istanza; il mancato rispetto del suddetto termine (nonché delle prescrizioni in tema di consultazioni di cui si è detto in precedenza), comporta l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri che vi provvede, su domanda delle amministrazioni e

dei soggetti interessati entro 60 giorni, previa diffida ad adempiere trasmessa all'organo competente entro 20 giorni. Si tratta di un termine di natura perentoria, per cui l'Amministrazione preposta è obbligata a pronunciarsi sulle istanze di compatibilità ambientale entro il termine suddetto in quanto trattasi di un principio fondamentale non derogabile dalle Regioni e dagli Enti delegati<sup>92</sup>.

Qualora il procedimento termini con una decisione di segno negativo, l'opera non potrà essere realizzata mentre in caso di esito favorevole, l'autorizzazione dovrà contenere tutte le prescrizioni previste all'interno della valutazione.

L'amministrazione preposta al rilascio del provvedimento può chiedere al proponente di fornire integrazioni alla documentazione presentata entro un termine di 45 giorni (eventualmente prorogabili al massimo per ulteriori 45 giorni).

In caso di modifiche al progetto, l'amministrazione competente si pronuncia entro 90 giorni dalla presentazione degli elaborati modificati; se le modifiche sono ritenute sostanziali e rilevanti per il pubblico, il proponente è tenuto a depositare copia degli elaborati secondo le medesime modalità con le quali ha presentato istanza di VIA, nonché a dare comunicazione dell'avvenuto deposito secondo le medesime formalità.

Nei 60 giorni successivi da quando è stato pubblicato il progetto modificato, chiunque vi abbia interesse può visionare il progetto ed il SIA nonché presentare eventuali osservazioni recanti indicazioni e nuovi spunti di valutazione relativamente alle modifiche apportate. Alla luce di ciò, l'amministrazione competente emette il provvedimento di VIA entro 90 giorni dalla scadenza del termine fissato per proporre osservazioni<sup>93</sup>.

Dunque l'amministrazione competente, nel rispetto dei termini suddetti, provvede all'emanazione di un provvedimento espresso e motivato, il quale, ai

---

<sup>92</sup> In tal senso Tar Puglia, Bari, Sez. I, 29 gennaio 2013, n. 109, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>93</sup> Qualora il proponente non ottemperi alle richieste di integrazioni da parte dell'autorità competente, non presentando gli elaborati modificati, o ritiri la domanda, non si procede all'ulteriore corso della valutazione.

sensi dell'art. 26, *“sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto”*.

Trattandosi di un provvedimento imprescindibile ai fini della puntuale realizzazione dell'opera, i lavori non possono essere iniziati senza che il provvedimento di VIA sia stato emanato, ed al contempo gli stessi dovranno essere realizzati entro 5 anni dalla pubblicazione del provvedimento di VIA (può essere eventualmente previsto un periodo più lungo in ragione delle specifiche caratteristiche del progetto).

Se tale periodo trascorre invano senza che venga concessa alcuna proroga, alla relativa scadenza, la procedura di VIA dovrà essere rinnovata.

- **Informazione sulla decisione**

Una volta emanato il provvedimento, il proponente dovrà provvedere alla pubblicazione di un estratto della decisione sulla Gazzetta Ufficiale, in caso di progetti di competenza statale, o sul Bollettino Ufficiale della Regione, in caso di progetti di competenza regionale. Nell'avviso dovranno essere indicati l'esito del provvedimento ed il luogo in cui lo stesso potrà essere consultato in versione integrale.

Inoltre il provvedimento di VIA dovrà essere pubblicato integralmente sul sito web dell'autorità competente, indicando anche la sede ove si possa prendere visione di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria e delle valutazioni successive.

- **Monitoraggio**

Il provvedimento di VIA reca tutte le indicazioni relative alla progettazione ed allo svolgimento delle attività di controllo e di monitoraggio degli impatti ambientali del progetto.

La suddetta attività, posta in essere con l'ausilio di organismi quali l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e del sistema

delle Agenzia Ambientali (ARPA), è volto a verificare la rilevanza degli impatti significativi sull'ambiente nonché la conformità dell'opera alle prescrizioni espresse nel provvedimento di VIA sulla compatibilità dell'opera, così da consentire all'autorità competente di adottare le eventuali misure coattive.

Di particolare rilievo la disposizione di cui al comma 1 bis dell'art 28, secondo cui *“qualora dalle attività di cui al comma 1 risultino impatti negativi ulteriori e diversi, ovvero di entità significativamente superiore, rispetto a quelli previsti e valutati nel provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale, l'autorità competente, acquisite informazioni e valutati i pareri resi può modificare il provvedimento ed apporvi condizioni ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 5 dell'articolo 26; parimenti, “qualora dall'esecuzione dei lavori ovvero dall'esercizio dell'attività possano derivare gravi ripercussioni negative, non preventivamente valutate, sulla salute pubblica e sull'ambiente, l'autorità competente può ordinare la sospensione dei lavori o delle attività autorizzate, nelle more delle determinazioni correttive da adottare”.*

### **2.3.2. La Valutazione di Impatto Ambientale in Europa: uno sguardo d'insieme**

Il 26 ottobre 2012, la Commissione Europea ha presentato nuove proposte di modifica alla legislazione vigente in materia di valutazione di impatto ambientale, al fine di snellirne le procedure in particolare per quanto concerne i progetti di maggiori dimensioni.

Ciascuno Stato membro ha diversamente ottemperato alla procedura di adeguamento alla Direttiva comunitaria in tema di valutazione di impatto ambientale.

Per quanto concerne la Spagna, il paese ha emanato tramite il R.D. n.1131/1988 del 30 settembre 1988 il regolamento di esecuzione del Regio Decreto Legislativo 1302/1986 del 28 giugno 1986; con tale provvedimento, è stato previsto l'obbligo di sottoporre a Via (*Evaluación de impacto ambiental*) tutte le opere espressamente indicate all'interno dell'elenco allegato alla citata legge, eccetto alcune particolari categorie di attività nonché alcuni progetti esclusi con Deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il regolamento prevede che il soggetto interessato presenti lo studio di impatto ambientale recante tutti i dati e le informazioni necessarie, nonché tutti gli atti delle amministrazioni interessate. Una volta predisposta la documentazione occorrente, resa pubblica da parte dell'organo deputato alla valutazione della procedura, viene emessa la decisione sul progetto esaminato, e nel caso in cui l'organo competente al procedimento di VIA e quello preposto a giudicare l'opera esprimano opinioni discordanti, il parere dirimente è rimesso al Consiglio dei Ministri dello Stato o all'organo corrispondente della competente Regione Autonoma<sup>94</sup>.

Attualmente la disciplina della procedura di VIA è contenuta nel D.lgs. 11 gennaio 2008, n.1, recante "*Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos*", e assoggetta a procedura VIA l'esecuzione di opere, impianti o ogni altra attività incluse nell'Allegato II, secondo le modalità ivi stabilite<sup>95</sup>

Nel 1971 l'Inghilterra ha approvato il documento chiamato "*Town and Contry Planning Act*", ai sensi del quale la Valutazione di Impatto Ambientale dei

---

<sup>94</sup> Osservatorio Internazionale, in RGA, 2/1989, 365 ss.

<sup>95</sup> L'art. 1 del decreto indica le finalità e l'oggetto della procedura di VIA, ovvero "*asegurar la integración de los aspectos ambientales en el proyecto de que se trate mediante la incorporación de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de autorización o aprobación de aquél por el órgano sustantivo.*

*La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con esta ley, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los siguientes factores:*

*a) El ser humano, la fauna y la flora.*

*b) El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.*

*c) Los bienes materiales y el patrimonio cultural.*

*d) La interacción entre los factores mencionados anteriormente".*

progetti esaminati va effettuata già in sede di pianificazione dell'assetto del territorio<sup>96</sup>.

La Germania ha assunto sul tema un atteggiamento particolarmente garantista, prevedendo l'assoggettamento alla procedura di valutazione di impatto ambientale per qualsiasi tipologia di progetto da realizzare sul territorio, indipendentemente dalla specifica previsione *ex lege*<sup>97</sup>.

In tal senso, il Governo Federale tedesco nel 1971 ha predisposto il cd. "Umweltprogramm", un programma fondato sul principio del "chi inquina paga" e della cooperazione tra lo Stato e la Società; al fine di verificare la compatibilità delle attività che andavano realizzate sul territorio, era prevista l'effettuazione di una procedura di valutazione di impatto ambientale (*Umweltverträglichkeitsprüfung* – UVP), che in seguito nel 1975 diverrà un istituto che entrerà in vigore. Una legge del 12 febbraio 1990 ha modificato radicalmente l'istituto, sino a fargli assumere la fisionomia di un procedimento autonomo, all'interno del procedimento complesso per il rilascio dell'autorizzazione, articolato in più fasi. Esso prende avvio da una fase di informazione circa le caratteristiche del progetto da esaminare; in seguito è prevista la partecipazione sia delle autorità che dei cittadini, ed infine la conclusione con il giudizio in ordine agli effetti ambientali dell'attività<sup>98</sup>.

La Francia è stato uno dei primi paesi in Europa, con un anticipo di circa 10 anni rispetto agli altri paesi dell'Unione europea, ad avvertire l'esigenza di sottoporre a VIA determinati progetti ed ha regolamentato la materia della valutazione di impatto ambientale (*études d'impact*) all'interno della legge 10 luglio 1976 n.629 sulla protezione della natura (*Loi sur la Protection de la Nature*),

---

<sup>96</sup> *Amplius* sul tema, J.Anderson, *Environmental Impact Assessment in the United Kingdom*, in D.Vaughan, *EC Environmental and Planning Law*, Butterworths, Edinburgh 1991.

<sup>97</sup> *Amplius* sul tema, A.Gratani, *La Germania non è più "l'allievo modello" della Comunità europea in campo ambientale. La procedura di valutazione di Impatto Ambientale in Germania e nel Granducato di Lussemburgo*, in *RGA*, 1995, 259 ss.; D.U.Galletta, *La valutazione di impatto ambientale alla luce dell'esperienza tedesca: confronti e proposte*, in *Riv. It. Dir.Pubbl. comun.*, 1992, 827 ss.

<sup>98</sup> G.Piazzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, 224.

attuata con decreto risalente al 12 ottobre 1977 ed entrato in vigore il 1 gennaio 1978.

Il soggetto interessato formula un report completo che dia conto delle potenziali conseguenze derivanti dalla realizzazione di un determinato progetto; l'autorità competente ne verifica il contenuto, alla luce del principio per cui nessuna tipologia di opera, sia privata che pubblica, non determini conseguenze entro il contesto ambientale entro cui saranno collocati.

Attualmente, in base alle disposizioni contenute all'interno del Codice dell'ambiente (*Code de l'environnement*)<sup>99</sup>, la realizzazione di progetti di lavori, opere, pubbliche o private, che, per loro natura, dimensione o ubicazione possono avere effetti significativi sull'ambiente o sulla salute umana, devono essere preceduti da uno studio di impatto (*étude d'impact*), secondo le indicazioni contenute nell'Allegato III della Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'incidenza di determinati progetti pubblici e privati sull'ambiente <sup>100</sup>.

A ben vedere il decreto 12 ottobre 1977, di attuazione della citata legge n. 629/1976, aveva diviso nei vari allegati le categorie di progetti secondo diversi livelli di valutazione:

- Allegati I e II: progetti espressamente esclusi (*Dispensées*), per via delle caratteristiche tecniche e dell'entità del progetto da realizzare (di valore inferiore ad 1,9 milioni di euro);

---

<sup>99</sup> Sul tema si segnala il contributo di S.Prieur, *Le Code de l'environnement*, in *L'actualité juridique- Droit admin.*, 2000, 1031 ss.

<sup>100</sup> È quanto previsto dall'art. L 122-1, secondo cui "*Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact.*

*Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement. Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III à la directive 85/337/ CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement".*

- Allegato III: progetti da sottoporre a “*études d’impact*”, in ragione delle caratteristiche e dell’entità del progetto da realizzare (di valore pari o superiore a 1,9 milioni di euro);
- Allegato IV: progetti da sottoporre a “*notices d’impact*”, una procedura meno articolata di quella di “*études d’impact*”, volta a verificare le eventuali incidenze del progetto che si intende realizzare e la conformità rispetto al contesto ambientale entro il quale sarà collocata.

Il modello francese ha costituito un importante punto di riferimento in materia di valutazione di impatto ambientale, anche in virtù degli interventi normativi avvencendatisi nel tempo e volti ad implementare in via esponenziale la qualità della normativa ambientale.

Ciò è avvenuto con la legge 2 febbraio 1995, meglio nota come “*Loi Barnier*” *relative au renforcement de la protection de l’environnement*, che ha implementato il *Code de l’environnement*<sup>101</sup> tramite l’introduzione del “*Debat public*”, una procedura di particolare rilievo, condotta da un’Autorità Amministrativa Indipendente<sup>102</sup>; essa ha lo scopo di consentire l’effettuazione di una valutazione del potenziale impatto ambientale di un progetto “a monte”, in modo da poterne tempestivamente effettuare modifiche in tutto o in parte.

Dunque il Governo Francese adotta una strategia d’azione che consenta, in via preventiva, di addivenire ad una pronuncia sull’impatto del progetto pienamente legittima, avendo partecipato allo svolgimento del procedimento sia la popolazione che i soggetti interessati al progetto.

Ulteriore evoluzione della disciplina ambientale si è avuta ad opera del progetto di riforma della commissione “*Grenelle de l’environnement*”, istituita nel 2007 dal Governo Sarkozy, allo scopo di concertare alcune misure comuni in

---

<sup>101</sup> Le categorie di opere per le quali è possibile procedere ad un *Debat public* sono contenute negli artt. L121-8 e R121-2.

<sup>102</sup> La “*Commission nationale du débat public -CNDP*” ha il compito di decidere in merito all’opportunità di convocare il dibattito pubblico su parere dei ministri competenti, e di verificare che vi sia partecipazione pubblica rispetto a tutti i progetti di gestione o di infrastrutture di interesse nazionale che possano arrecare un particolare impatto sull’ambiente o sulla gestione del territorio.

materia di protezione ambientale e di sviluppo sostenibile. I risultati del lavoro della Commissione sono poi confluiti nella legge quadro cd. “Grenelle I”, approvata definitivamente da Senato ed Assemblea Nazionale il 23 luglio 2009, e pubblicata il 3 agosto 2009, ed in seguito nella Loi Grenelle II, del 12 luglio 2010, *portant engagement national pour l’environnement*, che ha implementato sensibilmente il contenuto degli études d’impact<sup>103</sup>.

Il pregio del pacchetto di riforme Grenelle risiede in particolare nell’aver ampliato in maniera esponenziale la partecipazione del pubblico alle procedure di impatto ambientale, introducendo “*la mis à disposition du public*”, di cui all’art. L.122-1-1 del *Code de l’environnement*. Essa consente che il soggetto interessato alla realizzazione dell’opera metta a disposizione del pubblico, per un periodo non inferiore a 15 giorni e nelle modalità rese note almeno otto giorni prima della pubblicazione, sia l’étude d’impact che la domanda di autorizzazione con individuazione dell’ente competente al rilascio del provvedimento finale, oltre che di quelli preposti al rilascio dei pareri necessari per il progetto<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Per un approfondimento sul pacchetto di riforme *Grenelle*, si rimanda al contributo monografico contenuto in *Gazzetta Ambiente*, 4/2009, redatto da più autori, recante un quadro normativo ad ampio raggio in merito alla politica ambientale francese.

<sup>104</sup> Per un ulteriore approfondimento del tema si rimanda al contributo di C.Sartoretti, *La valutazione di Impatto Ambientale in Francia*, in R.Ferrara, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, 88 ss.

### **Cap III: Il difficile temperamento tra autorizzazioni ambientali e il contesto territoriale entro cui vengono rilasciate: gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (cd. IAFR)**

#### **3.1. Le fonti energetiche rinnovabili**

La definizione di fonti energetiche rinnovabili è contenuta all'interno dell'art. 2 del D. Lgs. 387/2003, che le definisce come *“fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas); inoltre precisa “per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani”*<sup>105</sup>.

Con il termine “rinnovabile” si vuole dunque far riferimento a risorse naturali particolarmente preziose, giacché agevolmente accessibili e che non danneggiano in alcun modo l'ambiente.

Il legislatore comunitario, conscio della forte dipendenza dalle fonti combustibili fossili per garantire l'approvvigionamento di energia, e nel contempo dei relativi limiti di tali fonti (esauribilità, aggravio dei costi per le imprese, conseguenze dannose per l'ambiente), con la Direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato dell'elettricità ha indicato come obiettivo *“promuovere un*

---

<sup>105</sup> Il D. Lgs. 387/2003 opera, a sua volta, un'ulteriore distinzione tra fonti programmabili (impianti alimentati dalle biomasse e dalla fonte idraulica, ad esclusione, per quest'ultima fonte, degli impianti ad acqua fluente, nonché gli impianti ibridi, di cui alla lettera d), cioè impianti che producono energia elettrica tramite combustione di fonti rinnovabili e fonti non rinnovabili), e fonti non programmabili (impianti alimentati dalle fonti rinnovabili che non rientrano tra quelle programmabili).

*maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato interno e creare le basi per un futuro quadro comunitario in materia*”; allo stesso tempo, si legge nella Direttiva, incombe su ciascuno Stato membro l’obbligo di adottare misure appropriate (*“proporzionate all’obiettivo”*) volte a promuovere l’aumento del consumo di elettricità da fonte rinnovabile<sup>106</sup>.

È così iniziato il cammino verso una politica energetica attenta alle esigenze dell’ambiente ed ai sempre più numerosi apporti verso un cambiamento inteso in senso globale. L’intervento dirimente sul punto è riconducibile alla Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili (che ha abrogato le direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in cui la Commissione ha stabilito delle prescrizioni di particolare rilievo ad ampio raggio per ciascuno Stato membro.

In primo luogo, ognuno di essi è tenuto ad adottare un *Piano di Azione Nazionale (PAN)* per le energie rinnovabili, ovvero uno strumento attraverso il quale pianificare il raggiungimento degli *“obiettivi nazionali degli Stati membri per la quota di energia da fonti rinnovabili consumata nel settore dei trasporti, dell’elettricità e del riscaldamento e raffreddamento nel 2020, tenendo conto degli effetti di altre misure politiche relative all’efficienza energetica sul consumo finale di energia, e le misure appropriate da adottare per raggiungere detti obiettivi nazionali generali (omissis)”*. L’art. 4 della Direttiva prevedeva che nella redazione del Piano, ogni Stato fosse tenuto a seguire un modello stabilito, in modo tale che le informazioni contenute in ciascuno di essi fossero pienamente comparabili giacché riferibili ai medesimi standard<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> La Direttiva indica l’obiettivo di sviluppo delle fonti rinnovabili ma soltanto contingentato a garantire il fabbisogno elettrico (lo stesso può dirsi per la Direttiva 2003/30/CE relativa al contributo dei biocarburanti per ottemperare al fabbisogno di energia in materia di trasporti). Dunque un approccio settoriale ed uno sguardo che non si presentava ancora d’insieme verso una politica energetica efficace e intesa in senso globale.

<sup>107</sup> L’Italia ha trasmesso il proprio Piano d’Azione Nazionale alla Commissione europea il 28 luglio 2010, indicando in esso le modalità con le quali avrebbe proceduto a realizzare in maniera efficace lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e ivi definendo il *modus operandi* per ognuno dei settori di intervento per raggiungere l’obiettivo, ovvero elettricità, riscaldamento, raffreddamento e trasporti. Inoltre esso prevedeva la

Il D.Lgs. 3 marzo 2011, no. 28 ha recepito la Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la quale si attesta sul panorama giuridico comunitario come una vera e propria legge quadro volta allo sviluppo sia delle fonti rinnovabili che dell'efficienza energetica<sup>108</sup>.

Il pregio di tale Decreto risiede nell'aver dato attuazione agli obiettivi della Direttiva 2009/28 sotto molteplici profili; in primo luogo, ha tracciato, attraverso provvedimenti di medio o di lungo periodo, il quadro degli strumenti per raggiungere *“gli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti”*. Allo stesso tempo, è intervenuto sul tema degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili incidendo direttamente sull'*iter* autorizzativo per la loro realizzazione (tali prescrizioni non contengono alcun rimando ad ulteriori provvedimenti, per cui devono ritenersi entrate in vigore il giorno successivo all'avvenuta pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, risalente al 28 marzo 2011), nonché dettando prescrizioni di particolare rilievo in materia di regimi di sostegno alle fonti rinnovabili<sup>109</sup> ed efficienza energetica<sup>110</sup>.

---

tipologia di strumenti di carattere economico e non, attraverso il quale addivenire ai presenti obiettivi.

<sup>108</sup> AA.VV., *Manuale ambiente 2012*, Milano, 2012, 552.

<sup>109</sup> Sul tema dei cd. “regimi di sostegno” agli impianti da fonti rinnovabili, il D.lgs. 28/2011 ha provveduto a ridisegnare del tutto il sistema, in una più prospettiva globale di miglioramento, nel lungo periodo dell'intero sistema di incentivazione, ed allo stesso tempo, perseguendo l'obiettivo di riduzione degli oneri di sostegno gravanti sui consumatori. Tra le significative innovazioni introdotte nel settore dell'energia elettrica, il decreto ha previsto il progressivo abbandono del sistema dei cd. Certificati Verdi (un meccanismo di incentivazione approdato in Italia nel 1999 ed articolato in base ad elementi che traggono origine direttamente nella legge ed altri invece rimessi al mercato) in favore di nuovi strumenti di incentivazione operanti a partire dal 2013. In particolare, è doveroso porre l'accento su una disposizione particolarmente controversa in ragione delle conseguenze che ha determinato in concreto, ovvero la previsione dei meccanismi incentivanti in favore degli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra e situati in aree cd. agricole. Tale categoria di impianti può avere accesso agli incentivi, secondo il D.lgs. 28/2011, soltanto a patto che rispetti i seguenti requisiti:

- Rispetti le prescrizioni di cui all'Allegato II (recante i requisiti tecnici di alcune categorie di impianti da fonti rinnovabili richiesti per poter accedere agli incentivi statali) del presente decreto;

### **3.2. Le procedure autorizzative per la costruzione e la messa in esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili**

In Italia, il D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, di attuazione della Direttiva 2001/77/CE, in particolare l'art. 12 comma 3, prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili siano soggetti al rilascio di un'Autorizzazione Unica da parte della Regione (o della Provincia delegata), nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. Inoltre il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato.

La medesima disposizione, al comma 5, prevede che nel caso in cui la capacità di generazione degli impianti sia inferiore alle soglie indicate all'interno della

- 
- L'impianto non abbia potenza nominale superiore ad 1 MW, ed in caso di terreni appartenenti allo stesso proprietario, gli impianti non devono essere collocati ad una distanza inferiore a 2 km gli uni dagli altri;
  - Non deve essere destinato all'installazione degli impianti più del 10 % della superficie del terreno agricolo che si trova nella disponibilità del proponente.

<sup>110</sup> Il D. Lgs. 28/2011 ha previsto che allo scopo di conseguire in tempi brevi gli obiettivi congiunti di sviluppo delle fonti rinnovabili e di promozione dell'efficienza energetica, sia necessario articolare una serie di meccanismi diretti a tale scopo; in primo luogo, attraverso il sistema dei cd. Certificati bianchi (o titoli dell'efficienza energetica), volto a promuovere sul piano nazionale interventi di efficienza energetica negli usi finali dell'energia, mediante l'obbligo in capo ai distributori di energia elettrica e di gas naturale di conseguire gli obiettivi annuali di risparmio energetico indicati dai decreti ministeriali 20 luglio 2004 e 21 dicembre 2007. L'art. 30 del medesimo decreto, invece, prevede che entro 6 mesi dall'entrata in vigore del presente decreto (avvenuto, come detto più volte, il 29 marzo 2011), l'ENEA (Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) redige e trasmette al Ministero dello Sviluppo economico redige e trasmette al Ministero dello sviluppo economico almeno 15 schede standardizzate per la quantificazione dei risparmi nell'ambito del meccanismo dei certificati bianchi, con particolare riguardo ad alcuni settori (tra questi, solo per citarne alcuni, diffusione di automezzi elettrici, a gas naturale e a GPL; misure di efficientamento nel settore dell'impiantistica industriale; recuperi di energia, e molti altri).

Tabella A allegata al presente decreto<sup>111</sup>, diversificate in base alla diversa fonte rinnovabile, si applichi la disciplina prevista per la denuncia di inizio attività, di cui agli artt. 22 e 23 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, e successive modificazioni. Inoltre, è previsto che con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e s.m.i. possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali ci si possa avvalere della medesima disciplina della denuncia di inizio attività.

L'art.12, comma 10, del D. Lgs. 387/2003 aveva previsto che venissero approvate in Conferenza Unificata, su proposta del Ministro delle Attività Produttive, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Ministro per i Beni Culturali, delle Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili; tali Linee Guida avrebbero dovuto garantire un corretto inserimento degli impianti, in particolar modo degli impianti eolici, nel paesaggio. Ciascuna Regione avrebbe poi potuto fornire ulteriori indicazioni, in ragione delle peculiarità del territorio di propria competenza, in merito all'individuazione di aree e di siti non idonei alla costruzione di particolari categorie di impianti; inoltre ogni Regione avrebbe dovuto adeguare la normativa regionale alle prescrizioni contenute nelle Linee Guida entro 90 giorni dalla loro data di entrata in vigore delle

<sup>111</sup> Tabella A (Articolo 12, D.Lgs. 387/2003)

<b>Fonte</b>	<b>Soglie</b>
<b>1. Eolica</b>	60 kW
<b>2. Solare fotovoltaica</b>	20 kW
<b>3. Idraulica</b>	100 kW
<b>4. Biomasse</b>	200 kW
<b>5. Gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas</b>	250 kW

stesse, ed in caso contrario, avrebbero trovato applicazione le Linee Guida nazionali.

Le citate Linee Guida Nazionali sono state emanate con Decreto Ministeriale 10 settembre 2010, e disciplinano le procedure autorizzative relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione degli stessi impianti, e infine le opere connesse e infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti. Come previsto anche dal D.Lgs. 387/2003, il decreto prevede<sup>112</sup> che le Regioni avrebbero avuto 90 giorni di tempo per adeguare la propria disciplina regionale al contenuto delle Linee Guida nazionali. Qualora le stesse non avessero adempiuto entro il termine, dal gennaio 2011 si sarebbero applicate direttamente le Linee Guida Nazionali<sup>113</sup>.

Il D.lgs. 28/2011 ha cercato di semplificare ed agevolare le procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di

---

<sup>112</sup> L'art. 18 comma 4 delle Linee guida per il procedimento di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili nonché linee guida tecniche per gli impianti stessi, allegate al D. M. del 10.09.2010, stabiliscono che *"Le Regioni, qualora necessario, adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti linee guida, anche con l'eventuale previsione di una diversa tempistica di presentazione della documentazione di cui al paragrafo 13; decorso inutilmente il predetto termine di novanta giorni, le linee guida si applicano ai procedimenti in corso, ai sensi dell'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, fatto salvo quanto previsto al punto 18.5 (secondo quest'ultimo "I procedimenti in corso al novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore delle presenti linee guida sono conclusi ai sensi della previgente normativa qualora riferiti a progetti completi della soluzione di connessione di cui al punto 13.1, lett. f) della Parte III e per i quali siano intervenuti i pareri ambientali prescritti")*.

<sup>113</sup> Sul punto si segnala un interessante pronuncia del Tar Campania, sentenza 5 marzo 2013, n. 432 , in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in cui i giudici hanno ritenuto che *"La disposizione, dettata dal citato art. 18 comma 4, in sostanza, si è preoccupata d'evitare il vuoto normativo, cagionato dall'eventuale mancato adeguamento da parte delle Regioni, nel termine ivi previsto, alle linee guida in argomento, ma non ha inteso certo significare che, scaduto il medesimo, le stesse Regioni avrebbero perduto definitivamente il potere d'intervenire in materia, il che avrebbe costituito un risultato illogico, oltre che contrario allo stesso spirito della norma in commento"; inoltre, "la suddetta previsione delle linee guida nazionali non statuiva affatto la decadenza del potere delle Regioni di adeguare la propria disciplina, "in subiecta materia", una volta maturato il termine di novanta giorni in questione"*.

energia da fonti rinnovabili, modulandole in base alla potenza nominale dell'impianto da realizzare.

### **3.2.1. Autorizzazione Unica (AU)**

Il procedimento di Autorizzazione Unica, ha fatto la sua prima comparsa all'interno dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003; nelle Linee Guida è stato ripreso il paragrafo 10, per poi essere ulteriormente innovato ad opera dell'art. 5 del D.Lgs. 28/2011.

L'espressione "Autorizzazione Unica" trae origine dal fatto che il provvedimento autorizzativo è rilasciato, da parte della Regione o della Provincia delegata, al termine di una Conferenza di Servizi cui prendono parte, nello stesso momento, tutte le amministrazioni interessate.

L'istanza per il rilascio di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio deve essere inoltrata all'amministrazione competente (Regione o Provincia delegata, a seconda del riparto delle competenze previsto sul territorio con legge regionale) corredata da una documentazione puntualmente indicata all'interno del paragrafo 13 delle Linee Guida, rubricato "*contenuti minimi dell'istanza*".

Secondo la norma, l'istanza deve essere corredata dai seguenti documenti:

- 1) Progetto definitivo dell'opera, comprensivo delle opere per la connessione dell'impianto alla rete nazionale, delle altre infrastrutture indispensabili previste, delle misure previste a fine vita dell'impianto, allo scopo di garantire la dismissione dello stesso ed il ripristino dello stato dei luoghi; in caso di impianti idroelettrici, le opere di ripristino consistono in misure di reinserimento e recupero ambientale;
- 2) Relazione tecnica dell'impianto, inclusa nel progetto definitivo, contenente:

- i dati generali del proponente, incluso, in caso di impresa, una copia del certificato camerale;
  - la descrizione della tipologia di fonte rinnovabile utilizzata, incluso un'analisi di stima circa la producibilità attesa ovvero le modalità di approvvigionamento; nel caso di impianti a biomassa, la relazione dovrà indicare anche la provenienza della risorsa utilizzata, mentre per gli impianti eolici, andranno fornite le indicazioni circa la velocità e la misura del vento nel sito, le modalità e la durata dei rilievi (dati anemometrici) che non possono essere inferiori ad un anno, nonché le risultanze sulle ore equivalenti annue di funzionamento;
  - la descrizione dell'intervento, delle fasi, dei tempi e delle modalità di esecuzione dei lavori previsti, il piano di dismissione degli impianti e di ripristino dello stato dei luoghi, ovvero, in caso di impianti idroelettrici, le misure di reinserimento e recupero ambientale proposte;
  - una stima dei costi di dismissione degli impianti e di ripristino dello stato dei luoghi, ovvero, in caso di impianti idroelettrici, le misure di reinserimento e recupero ambientale proposte;
  - in caso di realizzazione di impianti di potenza nominale superiori ad 1 MW, un'analisi delle possibili ricadute sociali, occupazionali, economiche dell'opera sull'ambiente locale;
- 3) in caso di impianti alimentati a biomassa e fotovoltaici, il proponente deve allegare la dichiarazione di disponibilità dell'area sulla quale verrà realizzato l'impianto e le opere connesse, attestata da un titolo idoneo alla costruzione dell'impianto e delle relative opere di connessione; in caso sia necessaria una dichiarazione di pubblica utilità delle opere connesse e di apposizione di vincolo preordinato all'esproprio corredata dalla documentazione che riporti l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare. Il proponente è tenuto ad aggiornare la documentazione in caso il progetto subisca delle modifiche nel corso dell'istruttoria;
- 4) in caso di impianti alimentati da fonti rinnovabili diverse da fotovoltaico e biomasse, il soggetto proponente è tenuto ad allegare la documentazione circa

la disponibilità dell'area alla realizzazione dell'impianto e delle relative opere connesse, ovvero in caso sia necessaria la procedura di esproprio, la richiesta di dichiarazione di pubblica utilità dei lavori e delle opere e di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio corredata dalla documentazione riportante l'estensione, i confini ed i dati catastali delle aree interessate ed il piano particellare; tale documentazione è aggiornata a cura del proponente nel caso il progetto subisca modifiche durante la fase dell'istruttoria (in caso di impianti idroelettrici, è richiesto il rilascio della concessione d'acqua per uso idroelettrico qualora sia già stata acquisita);

5) preventivo per la connessione redatto dal gestore della rete elettrica nazionale o della rete di distribuzione in base alle disposizioni di cui agli artt. 6 e 19 della Delibera AEEG ARG/elt 99/2008 e s.m.i., che il proponente deve accettare; al preventivo vengono allegati gli elaborati richiesti per il rilascio dell'autorizzazione degli impianti di rete per la connessione, predisposti dal gestore di rete competente nonché gli elaborati relativi ad eventuali impianti di utenza per la connessione, predisposti dal proponente; entrambi gli elaborati sono comprensivi di tutti gli schemi utili alla predisposizione della linea di connessione;

6) Certificato di destinazione urbanistica (CDU) ed estratto dei mappali e delle norme d'uso del piano paesaggistico regionale relativamente alle aree interessate dall'intervento nonché, se prevista, la relazione paesaggistica di cui al D.P.C.M. 12 dicembre 2005;

7) Qualora sia necessaria nel caso di specie, documentazione prevista per l'espletamento della verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (*screening*) o per la valutazione di impatto ambientale, ovvero per la valutazione di incidenza;

8) Ricevuta di pagamento degli oneri istruttori, qualora siano previsti;

9) Impegno alla corresponsione, al momento dell'inizio dei lavori, di una cauzione a garanzia dell'esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di ripristino dello stato dei luoghi (quando l'impianto avrà cessato la propria

attività). Tale cauzione avrà un importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o di recupero ambientale, e dovrà essere versata tramite fideiussione bancaria o assicurativa in favore dell'amministrazione che dovrà eseguire le opere summenzionate in caso di inadempienza del soggetto titolare dell'impianto. La cauzione è rivalutata ogni 5 anni sulla base del tasso di inflazione programmata, e le Regioni o le Province delegate, eventualmente con l'ausilio delle Agenzie Regionali per l'Ambiente, possono motivatamente stabilire, all'interno della Conferenza di Servizi, sia soglie che importi diversi per la cauzione, che siano parametrati rispetto alle diverse tipologie di impianti ed alla loro ubicazione sul territorio;

10) in caso l'impianto preveda delle opere di connessione potenzialmente asservibili da parte di più impianti e le stesse siano assoggettate a VIA, allora la relazione che il gestore di rete mette a disposizione del produttore, modulata in base alle richieste effettuate da parte dell'azienda recanti l'ubicazione dell'impianto, nonché tutta la documentazione istruttoria necessaria, deve contenere le eventuali alternative progettuali per l'impianto, e le prescrizioni per ridurre l'impatto ambientale delle infrastrutture di rete;

11) Copia della comunicazione indirizzata alla Sovrintendenza nelle ipotesi in cui l'impianto non ricada in zona sottoposta a tutela ai sensi del d.lgs 42 del 2004, volta a verificare la sussistenza di procedimenti di tutela ovvero di procedure di accertamento della sussistenza di beni archeologici, già avviati alla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione unica; entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione, le sovrintendenze informano l'amministrazione procedente in ordine all'eventuale esito positivo di detta verifica, così da consentire alla stessa amministrazione di convocare la Conferenza di Servizi entro i termini di legge. L'istanza di AU deve essere corredata di tutta la documentazione richiesta nel caso di specie dalle varie normative di settore per l'ottenimento di

autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso che confluiscono nel procedimento unico.

In ordine al fatto che le Amministrazioni locali subordinino la ricevibilità, la procedibilità dell'istanza o la conclusione del procedimento alla sottoscrizione di convenzioni ovvero al rilascio di atti di assenso o gradimento da parte dei comuni il cui territorio è interessato dal progetto, il paragrafo 13.3 delle Linee Guida lo vieta espressamente.

Alla suddetta documentazione minima, la Regione o Provincia competente è legittimata ad aggiungere ulteriori documenti ritenuti necessari secondo la propria disciplina regionale, a condizione di non determinare un aggravio del procedimento amministrativo.

Una volta presentata la domanda, entro i 15 giorni successivi l'amministrazione preposta, dopo aver valutato la completezza della documentazione, dà comunicazione all'istante circa l'avvio del procedimento; in mancanza di alcuna comunicazione, il procedimento deve intendersi avviato.

Nel caso invece che la documentazione presentata sia insufficiente, l'amministrazione dichiara l'istanza improcedibile e chiede all'istante di effettuare le integrazioni documentali necessarie; soltanto dal momento del completamento della documentazione occorrente, andrà computato il termine di 15 giorni per la comunicazione di avvio del procedimento.

Nei 30 giorni successivi dal momento della presentazione dell'istanza, l'amministrazione convoca la Conferenza di Servizi, che viene svolta secondo le modalità di cui agli artt. 14 e ss. della legge n. 241/1990.

La Conferenza di Servizi<sup>114</sup>, istituito cardine in vista dell'obiettivo di semplificazione del procedimento amministrativo,<sup>115</sup> è uno strumento essenziale che consente di convogliare le volontà di tutti gli enti coinvolti nel rilascio dell'autorizzazione, consentendo di snellire le tempistiche del

---

<sup>114</sup> S.Civitarese Matteucci, voce *Conferenza di servizi*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2008

procedimento ed acquisire autorizzazioni, atti, licenze, permessi e tutti i pareri necessari attraverso la presenza contestuale dei rappresentanti di ciascun ente. In ordine alla natura della Conferenza di cui all'art. 12 del D. Lgs. 387/2003, stante la genericità del richiamo all'istituto contenuto nella norma, la giurisprudenza amministrativa ha espresso pareri contrastanti; si registra infatti un primo orientamento, attualmente prevalente, secondo cui tale Conferenza ha natura decisoria (in tal senso, cfr. Tar Sicilia Palermo, Sez. II, 9 febbraio 2010, n. 1775) ed una ricostruzione opposta che ne conferisce invece natura istruttoria (Tar Campania, Napoli, Sez. VII, 15 gennaio 2010, n. 157). Ebbene tale indeterminatezza dell'art. 12 sarebbe stata poi stata definitivamente risolta (è l'opinione di Tar Piemonte Torino, Sez. I, 15 febbraio 2012, n. 237) dalla formulazione delle Linee Guida, in favore della tesi decisoria, in ragione del fatto che l'art. 15.1 prevede che *"l'autorizzazione unica, conforme alla determinazione motivata di conclusione assunta all'esito dei lavori della conferenza di servizi, sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte"*.

Una volta che l'ente competente ha provveduto ad indire la Conferenza di Servizi, tutte le amministrazioni interessate vengono convocate, e le stesse vi partecipano per mezzo di un proprio rappresentante. Tutti gli enti convocati sono obbligati a prendere parte alla conferenza e qualora impossibilitati, devono a far pervenire tempestivamente una comunicazione per il differimento della seduta della conferenza.

Durante lo svolgimento della procedura di AU, in caso l'istante debba presentare delle modifiche alla soluzione per la connessione dell'impianto già individuate da parte del Gestore di rete, è legittimato a farlo, lasciando impregiudicati del tutto sia gli atti di assenso che le eventuali valutazioni già compiute relative alle parti del progetto non interessate dalle modifiche, ed il tutto senza alterare le tempistiche di svolgimento del procedimento.

Nel corso dell'istruttoria, l'amministrazione può, qualora lo ritenga necessario, e, sempre nel rispetto del principio del non aggravamento di cui all'art. 1,

comma 2, della legge n.241/1990 chiedere che l'istante fornisca, come previsto nel paragrafo 14.11 delle Linee Guida, *“l'ulteriore documentazione o i chiarimenti ritenuti necessari per la valutazione dell'intervento sono richiesti, anche su impulso delle altre amministrazioni interessate, dall'Amministrazione procedente in un'unica soluzione ed entro 90 giorni dall'avvio del procedimento. Se il proponente non fornisce la documentazione integrativa entro i successivi 30 giorni, salvo proroga per un massimo di ulteriori 30 giorni concessa a fronte di comprovate esigenze tecniche, si procede all'esame del progetto sulla base degli elementi disponibili”*.

L'interessato, entro la data della riunione conclusiva della conferenza di servizi, a pena di esito negativo del procedimento, è tenuto a fornire la documentazione comprovante la disponibilità del suolo sul quale verrà realizzato l'impianto fotovoltaico o a biomassa.

Ciascuno degli enti convocati, presente attraverso il proprio rappresentante, è tenuto ad esprimere il proprio parere vincolante sulla realizzazione del progetto in sede di conferenza. Al contrario, possono prendere parte alla conferenza, ma senza poter esprimere il proprio voto il Gestore di rete, i concessionari o gestori dei servizi pubblici (in caso il progetto dell'opera possa avere alcun effetto diretto od indiretto sulla loro attività), ed infine il soggetto proponente.

Qualora l'impianto da fonti rinnovabili verrà realizzato in aree sottoposte a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ovvero nelle ipotesi in cui la Soprintendenza abbia verificato che l'impianto è ubicato in zone sulle quali risultino in corso dei procedimenti di tutela o delle procedure di accertamento circa l'esistenza di beni archeologici, è prevista la partecipazione necessaria del Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC) alla conferenza dei servizi.

Un passaggio essenziale ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica consiste nell'eventuale espletamento della procedura di Verifica di assoggettabilità a

VIA (*screening*), la cui disciplina anche per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili non è contenuta nelle Linee Guida ma direttamente all'interno del Codice dell'Ambiente o nella disciplina regionale che abbia trasfuso sul territorio le prescrizioni di fonte statale.

Sul punto il D.lgs. 28/2011 ha apportato un'innovazione di particolare rilievo, valida per le richieste di AU inoltrate a partire dal 29 marzo 2011 (data di entrata in vigore del suddetto decreto), le quali dovranno essere precedute, nei casi previsti dalla legge, dall'esperimento della verifica di assoggettabilità relativa al progetto preliminare dell'impianto.

L'art. 5 comma 2 prevede infatti che *“fatto salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale”*. Emerge dunque dal tenore della norma che il proponente sia tenuto a presentare alla Regione o Provincia competente la domanda per lo screening dell'impianto prima di presentare la domanda di AU, e che il sub-procedimento di screening debba concludersi ancor prima che venga richiesta l'AU. Ciò costituisce una novità dirompente sul panorama normativo autorizzativo degli impianti da fonti rinnovabili, giacché sul tema le Linee Guida collocavano la procedura di screening all'interno della procedura autorizzativa, per il cui svolgimento richiedevano soltanto una sospensione della procedura.

In caso di esito positivo della conferenza, viene rilasciata l'autorizzazione unica la quale, ai sensi dell'art. 15 delle Linee Guida, *“sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni coinvolte. Essa costituisce titolo a costruire e ad esercitare l'impianto, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili in conformità al progetto approvato e nei termini ivi previsti, nonché, ove occorra, dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere”*.

L'AU costituisce *ex se* variante allo strumento urbanistico, eccetto nell'ipotesi in cui l'impianto sia ubicato in zona agricola secondo i piani urbanistici vigenti<sup>116</sup>.

Può accadere che venga rilasciata l'AU contenente delle prescrizioni di ordine tecnico al cui adempimento il proponente è obbligato, pena la perdita di efficacia dell'autorizzazione stessa; inoltre essa prescrive i termini di avvio e di conclusione dei lavori di realizzazione dell'impianto, che devono essere congruenti con l'espletamento delle attività amministrative richieste, e decorsi i quali, eccetto eventuale proroga, l'autorizzazione perde efficacia. Resta inoltre l'obbligo di effettuare un aggiornamento periodico cui sono eventualmente assoggettate le autorizzazioni settoriali recepite nell'AU.

L'art.12 comma 6 del D.Lgs. 387/2003 (principio in seguito ripreso anche dalle Linee Guida) dispone che *“l'Autorizzazione Unica non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore di Regioni e Province”*.

La legge 23 agosto 2004, n. 239, recante *“Riordino nel settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”*, all'art. 4, lett. f) ha ripreso il concetto prevedendo che lo Stato e le Regioni devono assicurare *“l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale, con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”*.

---

<sup>116</sup> Secondo il paragrafo 15.3 delle Linee Guida, *“Nell'ubicazione degli impianti in tali zone si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché' del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14. Restano ferme le previsioni dei piani paesaggistici e delle prescrizioni d'uso indicate nei provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i. recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, nei casi previsti”*.

Le Linee Guida, invece, consentono che in sede di Conferenza di Servizi, sentiti i Comuni interessati, possano essere definite eventuali misure compensative, attraverso Convenzioni sottoscritte dall'interessato con l'ente stesso, tenendo anche presente eventuali misure di mitigazione già previste in sede di svolgimento della VIA. In ogni caso tali misure non possono avere importo superiore al 3% degli introiti, incluso gli incentivi vigenti, derivanti dalla valorizzazione dell'energia elettrica prodotta ogni anno dall'impianto.

Come si è detto in precedenza, l'Autorizzazione Unica costituisce un provvedimento unico giacché in esso confluiscono una serie di autorizzazioni, nulla osta e pareri puntualmente indicati nell'allegato I delle Linee Guida, come segue:

- Autorizzazione ambientale integrata, di cui al D. Lgs. 59/2005 (cfr. cap. ...)
- Autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.;
- Valutazione di impatto ambientale (cfr. cap...);
- Autorizzazione alle emissioni in atmosfera di cui al D.Lgs. 152/2006, di competenza di Regione o Provincia;
- Autorizzazione alla gestione dei rifiuti ai sensi del D.Lgs. 152/2006, Parte IV;
- Nulla Osta di competenza dell'ente di gestione dell'area protetta, di cui alla legge 6 dicembre 1991, n.394;
- Permesso di costruire di cui al D.P.R. 380/2001, di competenza del Comune interessato;
- Parere di conformità del progetto alla normativa di prevenzione incendi, ex art. 2 del D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37, rilasciato dal Ministero dell'Interno – Comando Provinciale VV.FF.;
- Nulla Osta delle Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica) per le servitù militari e per la sicurezza del volo a bassa quota, solo se necessario, e solo nel caso gli impianti siano localizzati in prossimità di zone sottoposte a vincolo militare;
- Nulla osta idrogeologico, di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, in conformità a quanto previsto dall'art.61, comma 5, del D.Lgs. 152/2006;

- Nulla osta sismico, ai sensi della legge 2 febbraio 1974, n. 64 e successivi provvedimenti attuativi;
- Nulla osta per la sicurezza del volo rilasciati da parte dell'aeronautica civile (ENACENAV), ai sensi del R.D. 30 marzo 1942, n. 327 recante il codice della navigazione;
- Mutamento di destinazione d'uso temporaneo o definitivo dei terreni gravati da uso civico, ai sensi della legge n. 1766 del 1927 e s.m.i.;
- Autorizzazione al taglio degli alberi previste dalle leggi regionali;
- Verifica di coerenza con i limiti alle emissioni sonore rilasciata dall'amministrazione competente di cui alla legge n. 447/1995 e s.m.i.;
- Nulla osta rilasciato dal Ministero dello Sviluppo Economico- Ispettorato territoriale, ai sensi dell'art. 95 del D. Lgs. 259/2003, che la costruzione degli elettrodotti di connessione dall'impianto alla rete elettrica nazionale;
- Autorizzazione all'attraversamento e all'uso di strade ai sensi del Codice della Strada;
- Autorizzazione agli scarichi rilasciata dall'autorità competente ai sensi del D.Lgs. 152/2006;
- Nulla osta minerario, ai sensi dell'art. 120 del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, rilasciato dal Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per le Risorse Minerarie ed Energetiche, relativo all'interferenza dell'impianto e delle relative linee di collegamento alla rete elettrica con le aree delle concessioni minerarie vigenti.

### **3.2.2. Procedura abilitativa semplificata (PAS)**

Il D.Lgs. 387/2003, al fine di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio di impianti da fonte rinnovabile, ha previsto che l'installazione degli impianti di fonte rinnovabile di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e c)<sup>117</sup>, per i quali non è previsto il rilascio di alcuna autorizzazione, qualora la capacità di generazione sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A allegata al presente decreto, con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della Denuncia di Inizio Attività (DIA), di cui agli artt. 22 e 23 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i.<sup>118</sup>

Sono inoltre realizzabili tramite DIA *“le opere di rifacimento realizzate sugli impianti fotovoltaici ed eolici esistenti che non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, ne' delle opere connesse”*.

Dunque il Legislatore aveva pienamente equiparato la procedura autorizzativa relativa ad alcune tipologie di impianti da fonti rinnovabili alle opere realizzabili con la DIA, ricostruzione ripresa ed accolta in seguito anche dalle Linee Guida.

Ebbene, dopo l'entrata in vigore della legge 30 luglio 2010, n. 122, la legislazione in materia edilizia è stata profondamente innovata dall'avvento della *Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)*, in sostituzione della DIA; l'istituto, concepito allo scopo di semplificare ulteriormente l'attività edificatoria (consentiva di poter intraprendere la realizzazione degli interventi

---

<sup>117</sup> La disposizione fa riferimento alla lettera b) ad *“impianti alimentati da fonti rinnovabili programmabili: impianti alimentati dalle biomasse e dalla fonte idraulica, ad esclusione, per quest'ultima fonte, degli impianti ad acqua fluente, nonché' gli impianti ibridi”*, mentre la lettera c) ad *“impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili o comunque non assegnabili ai servizi di regolazione di punta: impianti alimentati dalle fonti rinnovabili che non rientrano tra quelli di cui alla lettera b)”*.

<sup>118</sup> La norma prevedeva anche che *“Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività”*.

edilizi immediatamente, salvo esercizio dell'eventuale attività inibitoria da parte dell'amministrazione competente entro 30 giorni dal momento dell'inizio delle opere).

In ragione della sostituzione della figura della DIA con quella della SCIA, le tipologie di interventi assoggettati al regime previgente venivano *ipso iure* sussunti nella disciplina autorizzatoria della SCIA, secondo il modello procedimentale specificato nell'art. 19 della legge n. 241/1990. Il paragrafo 11 delle Linee Guida prescrive in tali fattispecie che, nei casi in cui sia necessario acquisire concessioni di derivazioni di uso idroelettrico, autorizzazioni ambientali, paesaggistiche, di tutela del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, le stesse devono essere acquisite e poi allegate alla SCIA a meno che il Comune non provveda direttamente in merito agli atti di sua competenza; allo stesso modo, si legge nelle Linee Guida, possono essere autorizzati con DIA sia gli impianti che le relative opere connesse, per cui sia le autorizzazioni, i nulla osta che gli atti di assenso devono essere allegati alla DIA.

In verità l'applicazione della SCIA alla materia delle rinnovabili si è rivelata particolarmente problematica, giacché non uniformemente applicata su tutto il territorio nazionale, dando luogo a numerose incertezze.

L'art. 6 del D. Lgs. 28/2011 ha modificato gli artt. 11 e 12 delle Linee Guida, eliminando definitivamente la DIA e la SCIA dalle procedure autorizzative in materia di energie rinnovabili, ed ha introdotto la *Procedura Abilitativa Semplificata (PAS)*, secondo cui “*per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'articolo 12, comma 10 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 si applica la procedura abilitativa semplificata*”.

Il soggetto che ha la disponibilità dell'area<sup>119</sup> su cui verrà realizzato l'impianto e le relative opere connesse, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori presenta al Comune competente una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione firmata da un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, comprovanti *“la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienicosanitarie. Alla dichiarazione sono allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete”*. Nel caso in cui siano richiesti atti di assenso nelle materie di cui al comma 4 dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>120</sup>, e tali atti non vengano allegati alla dichiarazione, il legislatore richiede che siano presentati gli elaborati tecnici richiesti da ciascuna normativa di settore e che nel caso di specie si applichi il disposto dell'art. 6 comma 5<sup>121</sup>.

Una volta ricevuta la documentazione, il Comune qualora accerti la mancanza di una delle suindicate condizioni (ovvero, se gli atti di assenso di competenza

---

<sup>119</sup> Con il termine “disponibilità” si intende sia il diritto di proprietà, che il diritto di locazione, di servitù, di superficie, o un'eventuale combinazione di più diritti tra questi.

<sup>120</sup> Il riferimento è a tutti i settori per i quali non opera il cd. silenzio-assenso, ovvero *“atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti”*.

<sup>121</sup> In siffatte ipotesi, nel caso in cui gli atti necessari siano di competenza comunale e non siano stati allegati alla dichiarazione, il Comune è tenuto a renderli tempestivamente o al massimo entro il termine di conclusione del procedimento; se gli atti di assenso non sono resi entro tale termine, la norma prevede che *“l'interessato può adire i rimedi di tutela di cui all'articolo 117 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Qualora l'attività di costruzione e di esercizio degli impianti di cui al comma 1 sia sottoposta ad atti di assenso di competenza di amministrazioni diverse da quella comunale, e tali atti non siano allegati alla dichiarazione, l'amministrazione comunale provvede ad acquisirli d'ufficio ovvero convoca, entro venti giorni dalla presentazione della dichiarazione, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. Il termine di trenta giorni di cui al comma 2 è sospeso fino alla acquisizione degli atti di assenso ovvero fino all'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 14 -ter, comma 6 -bis, o all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 14 -quater, comma 3, della medesima legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

del Comune non siano stati allegati alla dichiarazione, o se sono stati richiesti atti di assenso da parte di enti diversi dal comune e questi non siano stati poi allegati alla dichiarazione), il Comune notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare l'intervento richiesto. La norma precisa che, in caso di falsa attestazione resa dal professionista abilitato, l'ente informa l'autorità giudiziaria ed il Consiglio dell'Ordine di appartenenza.

Ad ogni modo, la dichiarazione potrà essere nuovamente presentata, apportandovi le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

La PAS è informata al principio del silenzio-assenso, per cui se l'ente comunale adito non esercita il proprio legittimo potere inibitorio nel termine di 30 giorni da quando ha ricevuto la dichiarazione, allora l'attività di costruzione deve ritenersi assentita<sup>122</sup>.

Una volta iniziato, l'intervento deve essere ultimato entro tre anni dalla data della dichiarazione ed, in caso di parti non ultimate entro il suddetto termine, sarà necessaria una nuova autorizzazione. È comunque necessario, ai fini della legittimità del procedimento, che il soggetto interessato dia tempestiva comunicazione al Comune della data di fine lavori. Una volta terminate le attività, il progettista od il tecnico abilitato è tenuto a rilasciare un certificato di collaudo finale da trasmettere al Comune, attestante la conformità dell'opera al progetto presentato all'atto della dichiarazione, unitamente alla ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato alcuna modificazione alla classe catastale.

Le soglie di potenza al di sotto delle quali l'impianto può essere autorizzato con la PAS sono indicate all'interno della più volte citata Tabella A del D.Lgs. 387/2003.

---

<sup>122</sup> Sul punto si segnala che, in caso il Comune, nel termine di 30 giorni dalla dichiarazione, richieda integrazioni alla documentazione, il termine per l'esercizio dell'attività inibitoria da parte dell'amministrazione competente è da ritenersi decorrente a partire dal momento del completamento della documentazione richiesta.

Ai fini dell'individuazione delle soglie di generazione indicate nella tabella è opportuno fare riferimento alla somma delle potenze nominali dei singoli impianti di produzione facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica, appartenenti allo stesso soggetto ovvero a soggetti che si trovino in posizione di controllante o controllato ovvero che siano riconducibili ad un unico centro di interesse<sup>123</sup>.

L'art. 6 comma 9 del D.Lgs. 28/2011 prevede che *“le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica”*.

Alla luce della citata disposizione, molte Regioni, con legge regionale, hanno provveduto ad ampliare la possibilità di autorizzare tale tipologia di impianti con semplice DIA (SCIA/PAS) nelle ipotesi in cui tali impianti abbiano una potenza maggiore ma limitata entro una determinata soglia.

Ciò ha determinato l'insorgere una questione di particolare rilievo, ovvero se sia costituzionalmente legittimo radicare in capo alle Regioni la possibilità di stabilire in via autonoma le condizioni circa la realizzazione e l'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sul proprio territorio.

Sul punto la Corte Costituzionale con la sentenza 26 marzo 2010, n. 119, trovandosi a giudicare la disposizione contenuta nella Legge Regionale Puglia 31 ottobre 2008, n. 31 secondo la quale era consentito realizzare tramite DIA impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. 387/2003, con potenze elettriche nominali superiori a

---

<sup>123</sup> Sul punto il Consiglio di Stato, V Sezione, nella pronuncia del settembre n. 4780, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), ha precisato ai fini del calcolo della potenza elettrica nominale di un impianto, dunque ai fini della configurabilità di un progetto unico in capo ad un solo progetto (anche se originariamente presentati separatamente) *“è decisivo il fatto dell'appartenenza, anche se successiva, dei singoli progetti ad un unico soggetto ovvero ad un unico centro di interesse (profilo soggettivo), e, soprattutto, l'esistenza per tutti di un unico punto di connessione alla rete (profilo oggettivo)”*.

quelle previste alla tabella A di cui all'articolo 2, comma 158, lettera g), e fino a 1 MWe, nel territorio della regione Puglia, fatte salve le norme in materia di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, ne ha dichiarato la parziale illegittimità.

La Consulta ha infatti affermato che la presente disposizione costituisce una violazione delle previsioni contenute nel D.lgs. 387/2003, dal momento che *“Il più ampio ricorso alla procedura della DLA piuttosto che dell'autorizzazione per talune tipologie di impianti (che peraltro, quanto al tipo di fonte rinnovabile utilizzata, sono perfettamente coincidenti con quelle previste dal legislatore nazionale), è chiaramente volta dall'art. 3 della legge regionale n. 31 del 2008 ad ottenere effetti di razionalizzazione e di semplificazione delle procedure necessarie per avviare la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, pur tuttavia nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale sottese al quadro normativo di riferimento”*.

### **3.2.3. Comunicazione al Comune relativa alle attività di edilizia libera**

Vi sono alcune categorie di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile per le quali il Legislatore, sempre al fine di garantire il primario obiettivo di semplificazione dell'attività amministrativa, ha ritenuto sufficiente che venissero autorizzate tramite una mera comunicazione al Comune sul cui territorio verranno realizzate<sup>124</sup>.

L'art. 6 comma 11 del D.Lgs. 28/2011 prevede che la comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, di cui ai paragrafi 11 e 12 delle Linee Guida,

---

<sup>124</sup>Il D.lgs. 28/2011 precisa che *“per gli impianti soggetti a comunicazione, le eventuali opere per la connessione alla rete elettrica sono autorizzate separatamente”*. Dunque la comunicazione costituisce titolo autorizzativo soltanto per la costruzione dell'impianto e non anche delle relative opere connesse.

continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti; è inoltre consentito alle Regioni ed alle Province autonome estendere il regime della comunicazione anche *“ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche”*.

Si evince *ictu oculi* che, anche alla luce dell'intervento innovatore operato dal D.Lgs. 28/2011, la Comunicazione di attività edilizia libera è, allo stato attuale, la sola ed unica pratica autorizzatoria che il settore delle energie rinnovabili ha mantenuto in comune con il medesimo titolo abilitativo, disciplinato ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. 380/2001; dunque per individuare le fattispecie per le quali è consentito ricorrere alla comunicazione al Comune è opportuno rifarsi alla disciplina contenuta nella predetta disposizione.

L'art. 6 del D.P.R. 380/2001 individua le attività per le quali non è richiesto alcun titolo autorizzativo, premettendo che gli stessi debbano essere comunque conformi agli strumenti urbanistici comunali vigenti, nonché alle altre discipline normative settoriali rilevanti rispetto all'attività edilizia ed in particolar modo alla disciplina antisismica, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, alle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio 42/2004.

Le attività che il D.P. R. 380/2001 qualifica come attività edilizia libera sono i seguenti:

- Interventi edilizia libera senza comunicazione al Comune: interventi di manutenzione ordinaria, ovvero quegli interventi edilizi consistenti in attività di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie a integrare o a mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti, per i quali il legislatore in materia urbanistica, non richiede la comunicazione.

Rappresentando tale categoria di interventi agli impianti da fonte rinnovabile, un esempio è costituito dalla installazione di impianti cd.

“microeolici” su tetti, per la cui realizzazione la normativa di riferimento D.Lgs. 115/2008 prevede la comunicazione al Comune;

- Interventi di edilizia libera con comunicazione al Comune: tra questi sono ricomprese le attività di posa di pannelli fotovoltaici al servizio di edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al Decreto Ministeriale per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444. Per essi il D.P.R. 380/2001, art. 6 comma 3, imponeva all’interessato di presentare al Comune esclusivamente le eventuali autorizzazioni richieste dalla disciplina di settore, ma non la relazione asseverata e nemmeno i dati identificativi dell’impresa.

Posto ciò, il Testo Unico dell’edilizia, all’art. 123 comma 1, qualifica gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili come interventi di manutenzione straordinaria e richiedono la comunicazione al Comune e l’allegazione di una relazione tecnica<sup>125</sup>.

In ragione dell’assimilazione con il regime normativo che governa l’attività edilizia libera di cui all’art.6 del D.P.R. 380/2001, nei casi in cui la legge autorizza il soggetto interessato ad avvalersi del suddetto titolo anche per la costruzione di impianti di energia da fonti rinnovabili, in conformità al dettato dell’art. 6 del D.Lgs. 28/2011, il richiedente<sup>126</sup> provvede ad inoltrare una comunicazione al Comune corredata della documentazione richiesta dal citato art. 6 e richiamato dalle Linee Guida, ovvero:

- Le autorizzazioni eventualmente obbligatorie secondo le normative di settore, ovvero autorizzazioni ambientali (Valutazione di incidenza, *screening*, VIA) autorizzazioni paesaggistiche, di tutela del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità;
- In caso di interventi di manutenzione ordinaria, *“i dati identificativi dell’impresa alla quale intende affidare la realizzazione dei lavori e una relazione tecnica provvista di*

---

<sup>125</sup> Per un’elencazione puntuale delle tipologie di interventi soggetti a comunicazione, divisi per fonte, si rimanda alle allegazioni di cui ai paragrafi 11 e 12 delle Linee Guida.

<sup>126</sup> Come previsto in passato per la DIA (oggi PAS) è necessario che il richiedente abbia titolo sulle aree o sui beni interessati dalle opere; qualora così non fosse, si dà luogo all’autorizzazione unica, ex art. 12 commi 3 e 4 del D.lgs. 387/2003.

*data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale dichiara di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa ne' con il committente e che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo. Per "titolo abilitativo" si intende il permesso di costruire di cui all'articolo 10 e seguenti del DPR n. 380 del 2001".*

### **Conclusioni**

L'apparato normativo delineato dal Legislatore in materia ambientale risulta essenzialmente fondato sul principio secondo il quale l'ambiente è un bene di fruizione collettiva, cui deve essere assicurata tutela in maniera incondizionata. Ebbene, dall'analisi svolta nel corso della trattazione, sono emersi dei fattori di particolare criticità che ancora affliggono la materia ambientale.

In primo luogo, il riparto di competenze in materia ambientale tra Stato e Regioni ai sensi dell'art.117 della Costituzione, nel corso degli anni, ha fatto emergere numerosi elementi problematici; a ben vedere, l'autonomia concessa alle amministrazioni locali competenti al rilascio delle autorizzazioni di poter modificare, sulla base delle precipe esigenze del territorio, le soglie o i

parametri di rilascio dei provvedimenti ha finito con l'ingenerare una pericolosa sovrapposizione di competenze tra gli uni e gli altri, sempre più di frequente oggetto di valutazione di legittimità costituzionale da parte della Consulta.

Ciò risulta tanto più evidente nel settore delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili, in cui l'avvicinarsi di numerosi interventi normativi sul punto, unitamente alla sempre più ampia legittimazione concessa a Regioni e Province a modificare le soglie di potenza nominale degli impianti sulla base delle quali vengono adottati i diversi strumenti autorizzativi, ha ingenerato fenomeni particolarmente rilevanti. In primo luogo si è assistito al proliferare incondizionato di autorizzazioni rilasciate per impianti da fonti rinnovabili, in concreto mai realizzati, e solo in virtù della particolare accessibilità del provvedimento autorizzatorio; in secondo luogo, è sempre più frequente assistere al rilascio di autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio di impianti in realtà adottate sulla base di strumenti in concreto non adatti alla fattispecie, con conseguenze di non poco momento in termini economici (per gli imprenditori che avevano deciso di sostenere i costi del progetto) nonché di sfruttamento incontrollato del territorio (ciò è tanto più evidente in alcune Regioni italiane in modo particolare, colpite dal "boom" delle rinnovabili, e del tutto esautorate).

Altro fattore rilievo è dato dalla spesso incauta attività di pianificazione compiuta da parte degli enti locali, che troppo spesso ha finito con l'imporre vincoli od oneri di tale rilievo in capo al soggetto interessato alla realizzazione di un progetto od opera sul territorio da scoraggiarne la stessa realizzazione.

Non da ultimo, non vi è chi non veda l'inadeguatezza dell'apparato normativo in materia ambientale attualmente vigente, della frammentarietà del Codice dell'ambiente che con le sue molteplici e continue modificazioni finisce con l'imbrigliare, sempre più spesso i soggetti proponenti della realizzazione di opere ed interventi, entro complessi e farraginosi meccanismi burocratici, ben lontani dai principi di semplificazione che governano l'attività amministrativa.

Da quanto sinora esposto emerge con forza l'imprescindibile necessità che il Legislatore proceda ad un radicale riassetto del sistema normativo ambientale tuttora vigente, in favore di un intervento organico e coordinato che dia luogo ad un testo normativo unitario idoneo a disciplinare compiutamente ogni aspetto della tematica in oggetto.

## **Bibliografia**

Acquarone, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Torino, 2003;

N. Assini, P. Mantini, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano, 2005;

R. Bajno, *Ambiente (tutela dell')(Diritto penale)*, in *D. Disc. Pen.*, I, 1987, 115 ss.;

R. Bajno, *La tutela penale del governo del territorio*, Milano 1980;

R. Bajno, Voce *Ambiente (nel diritto penale)*, in *Dig. Disc. Pen.*, I, Torino 1987, 115 e ss.;

M. Benosso, F. Buono, *La valutazione di incidenza: la tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, Vol. 23, Milano, 2009;

A. E. Boyle, M.R. Anderson (a cura di), *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford, Oxford University Press, 2003;

- M. Bucello, L. Piscitelli, S. Viola, *VAS, VLA, ALA, Rifiuti in atmosfera*, Milano, 2012;
- L. Butti, *The precautionary principle in environmental law*, in *Riv. Giur. Amb.*, Vol. 19, Milano, 2007;
- Capaccioli, Dal Piaz, *Ambiente (tutela dell') (Parte generale e diritto amministrativo)*, in *NSS. D.I.*, Appendice I, 1980, 257 ss.;
- B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna 1990;
- S. Cassese, *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995;
- M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000;
- M. Cecchetti, S. Grassi, *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006;
- M. Cicala, *La tutela dell'ambiente*, Torino, 1976;
- M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 219 ss.;
- G. Cocco, A. Marzanati, R. Pupilella, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M.P. Chiti, G. Greco (dir.), *Trattato di diritto amministrativo europeo, P.te speciale*, Milano, 2007;
- G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2008;
- L. Costato, S. Manservigi, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012;
- P. D'Amelio, Voce *Ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. II, Roma 1988;
- A. De Cesaris, S. Nespore, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Milano, 2003;
- F. De Leonardis, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, 513 ss.;
- P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003;
- Fois, *Ambiente (tutela dell')(Diritto internazionale)*, in *D. Disc. Pubbl.*, I, 1987, 209 ss.;

- F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e dovere di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, 2002, 215 ss.;
- F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010;
- A. Gambaro (a cura di), *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Milano, 1976;
- M.S. Giannini, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 2, 479 e ss.;
- M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, 15 e ss.;
- S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012;
- J. Harrison, *Convenzione di Aarhus, legislazione ambientale europea e libertà d'informazione*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1/2000;
- ID., *Prospettive per una gestione pubblica dell'ambiente*, PD, 1977, 57;
- ID., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004;
- ID., *Diritto e gestione dell'ambiente*, Iernerio editore, 2012;
- A. Jazzetti, *Valutazione di Impatto Ambientale e pianificazione del territorio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2/1997, 225;
- L. Krämer, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, 71;
- P. Kromarek, *Le droit à l'environnement: historique et développement*, in A. Postiglione (a cura di), *Il diritto all'ambiente*, Roma 1986, 49 e ss.;
- Landi, *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale-La Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica*, Torino, 2009;
- N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008;
- Maddalena, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, GDA, 2010, 307 ss.;
- Manfredi, *V.I.A. e V.A.S. nel Codice dell'ambiente*, in Chiti, Ursi (a cura di), *Studi sul Codice dell'ambiente*, 2009, 165 ss.;
- M. Meli, *Origini del principio "chi inquina paga"*, in *RGA*, 2/1989, 245;

- F. Merusi, *Commento all'art. 9*, in G.Branca (a cura di), *Principi fondamentali, Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975, 434 ss.;
- Nascimbene, *Ambiente (tutela dell')(Diritto comunitario)*, Ivi, 274 ss.;
- S. Nespor, A. De Cesaris, *La valutazione di impatto ambientale*, Milano, 1991, Vol. IV;
- S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova 1979;
- S. Patti, Voce *Ambiente (diritto civile)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 1987, I, 284 ss.;
- S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 859 e ss.;
- Pericu, *Ambiente (tutela dell')(Diritto amministrativo)*, in *D. Disc. Pubbl.*, I, 1987, 189 ss.;
- F. Piga, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giust. civ.*, 1980, I, 703 e ss.;
- A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *RTDP*, 1985, I, 32 ss.;
- A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1, 49-50;
- B. Pozzo, M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004;
- B. Pozzo, Voce *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*, in *Enc. Dir., Annali III*, Milano, 2010, 1158 ss.;
- B. Pozzo, M.Renna, *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004;
- A. Predieri, *Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma, relazione al Convegno di Firenze 1974*, in Regione Toscana, *Atti del Convegno "Politica regionale dell'ambiente"*, vol. 1, Firenze 1975, 55 e ss.;
- A. Predieri, Voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, Milano 1981, XXXI, 511 ss. D. Sorace, Voce *Atto amministrativo*, in *Enc. Dir., Annali III*, Milano, 2010, 46 ss.;
- A. Predieri, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano 1981, 511
- G.P. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011;

E. Rozo Acuña (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg, Saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale e amministrativo*, Torino, 2004;

J. Schneider, *World public order of the environment: Towards an international ecological law and organization*, London 1979;

F.G. Scoca, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico, relazione Convegno Vibo Valentia 1988*, in *Quaderni regionali*, 1989, 550 – 551;

V. Starace (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente umano*, Milano, 1983;

Tamburini, *Ambiente (tutela dell')(Diritto internazionale)*, *Ivi*, 283 ss.;

P.M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre, gli strumenti di tutela*, Milano, 2003;

M. Watson, *Environmental Impact Assessment and European Community Law*, XIV *International Conference "Danube-River of Cooperation"*, Beograd, November 13-15, 2003.

### **Valutazione di Impatto Ambientale**

AA.VV., *Manuale ambiente 2012*, Ipsoa, Milano, 2012, 496, 552;

AA.VV., *La Valutazione di Impatto Ambientale*, R. Ferrara (a cura di), Padova, 2000;

M. Benozzo, F. Bruno, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003;

D. Borgonovo Re, *Gli "études d'impact" in Francia: un possibile modello per la VIA italiana*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1/1987, 25 ss.;

E. Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di Piani e Programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urb. e App.*, 2002, 1121;

F. Capriglione, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2010;

B.Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990;

- S. Cattaneo, *Valutazione di Impatto Ambientale e Pianificazione Urbanistica*, Milano, 1992;
- S. Civitarese Matteucci, *Valutazione d'impatto ambientale e Regioni*, in *Regioni*, 1997, I, 1119;
- S. Civitarese Matteucci, voce *Conferenza di servizi*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2008;
- Consiglio di Stato, V Sezione, nella pronuncia del settembre n. 4780, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it);
- G. Conti, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, Padova, 1990;
- A. Cutrera, *La direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale*, in 1987, 499 ss.;
- D'Alessio, Tancredi, voce *Valutazione d'impatto ambientale*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994;
- G. D'Alfonso, *La tutela dell'ambiente quale valore costituzionale primario prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. Lucarelli (a cura di), *Ambiente, territorio, e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, 3 ss.;
- P. Dinelli, *Diversità e sviluppo sostenibile*, Bologna, 2011;
- Direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 - G.U.C.E. n. L.175/40 del 5 luglio 1985;
- Direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992;
- Direttiva 96/91/CE - G.U.C.E. 10 ottobre 1996 n. L 257/34;
- Direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003 - G.U.C.E. 25 giugno 2003 n. L. 156/17;
- Direttiva 2010/75/CE - G.U.C.E. 17 dicembre 2010, n. L. 334/94;
- R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'Ambiente*, Laterza, 1999;
- R. Ferrara (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000, 89 ss.;
- G. Fonderico, Voce *Valutazione di Impatto Ambientale*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, Vol. VI, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 6171 ss.;
- F. Fracchia, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2008;

- F. Fracchia, *Procedimento amministrativo e Valutazione di Impatto Ambientale*;
- F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010;
- G. Francescon, *L'evoluzione legislativa in tema di Valutazione di Impatto Ambientale*, in RGA, 6/1995, 769;
- D.U. Galletta, *La valutazione di impatto ambientale alla luce dell'esperienza tedesca: confronti e proposte*, in Riv. It. Dir.Pubbl. comun., 1992, 827 ss.;
- S. Giacchetti, *La valutazione di impatto ambientale (VIA): un nuovo strumento di governo dell'ambiente o un nuovo strumento di mistificazione?* In Rass.giur. energia elettrica, 1989, 601 ss.;
- F. Gianpietro, *Criteri tecnici o discrezionali nel cd. giudizio di compatibilità ambientale? Proposte di coordinamento della V.I.A. con altri procedimenti autorizzatori*, in Riv. Giur. Amb., 1995, 411 ss.;
- A. Gratani, *La Germania non è più "l'allievo modello" della Comunità europea in campo ambientale. La procedura di valutazione di Impatto Ambientale in Germania e nel Granducato di Lussemburgo*, in RGA, 1995, 259 ss.;
- Greco, *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia e altrove*, Milano, 1989;
- ID., *La tutela dell'ambiente*, in S.Cassese (diretto da), *Trattato di Diritto Pubblico*, II, Milano, 2000-2003;
- G. Landi, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, Milano, 2008;
- G. Landi, P. Ruiu, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, in G.L. Rota, G. Ruscono (a cura di), *Ambiente*, Milano, 2007, 1371 ss.;
- A. Maestroni, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile. Dal quadro nazionale alle decisioni della Corte Costituzionale*, Milano, 2012, 153 ss.;
- C. Malinconico, *La prevenzione della tutela complessiva dell'ambiente: la valutazione di impatto ambientale*, in C. Malinconico, *I beni ambientali*, Vol.V, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*;
- S.T. Masucci, *Quale futuro per la VIA? Spigolando tra disegni di legge e giurisprudenza in materia di impatto ambientale*, in RGA, 6/1995, 789 ss.;
- F. Mattassoglio, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile ed esigenze del mercato*, Aracne, 2008;

M. Mazzoleni, *L'attuazione della Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica: un'occasione persa?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006, pag. 611;

A. Meale, Voce *Valutazione di Impatto Ambientale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, 2005, 784-786;

G. Muraro, *Valutazione d'impatto ambientale e analisi economica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1/1987, 13 ss.;

S. Nespor, A.L. De Cesaris, *La valutazione di Impatto Ambientale*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'ambiente. Dalla legge 349 del 1986 alle leggi 142 e 241 del 1990*, Milano, 1991;

*Osservatorio Internazionale*, in *RGA*, 2/1989, 365 ss.;

G. Piazzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, 224;

P.L. Portaluri, M. Brocca, *L'ambiente e le pianificazioni*, in D.De Carolis, E. Ferrari, A. Police (a cura di), *Ambiente, Attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 369 ss.;

A. Postiglione, *Aspetti giuridici della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale*, in *Dir. e giuris. agraria e dell'ambiente*, 2/1997, 85;

S. Prieur, *Le Code de l'environnement*, in *L'actualité juridique- Droit admin.*, 2000, 1031 ss.;

G.P. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, 81 ss.;

C. Sartoretti, *La valutazione di Impatto Ambientale in Francia*, in R.Ferrara, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, 88 ss.;

A. Scarcella, *L'Autorizzazione Integrata Ambientale*, Milano, 2005;

F. Spantigati, *In difesa della Valutazione di Impatto Ambientale: atto amministrativo e azione giuridica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 3-4, 423 ss.;

### **Giurisprudenza**

T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 8.11.2011, n. 1345, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

T.A.R. Campania, sentenza 5 marzo 2013, n. 432, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);

T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 29 gennaio 2013, n. 109, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it);