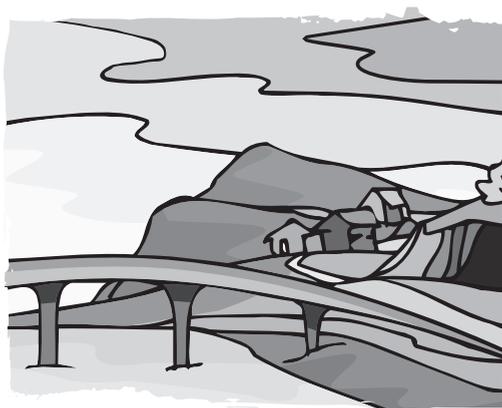


Massimo Aleo

VALUTAZIONI AMBIENTALI

LE PROCEDURE DI VAS, VIA, AIA E VI NEL GOVERNO DEL TERRITORIO

TESTO AGGIORNATO
AL DECRETO LEGISLATIVO 29 GIUGNO 2010, N. 128



CD-ROM INCLUSO

OLTRE 30 SCHEMI-BASE DI ATTI, DOCUMENTI ED ELABORATI
E CON REPERTORIO DISCIPLINARE

SECONDA EDIZIONE

**GRAFILL**

Massimo Aleo

VALUTAZIONI AMBIENTALI

Le procedure di VAS, VIA, AIA e VI nel governo del territorio

ISBN 13 978-88-8207-464-7

EAN 9 788882 074647

Manuali, 119

Seconda edizione, marzo 2012

Aleo, Massimo <1963->

Valutazioni ambientali : le procedure di VAS, VIA, AIA e VI nel governo del territorio / Massimo Aleo. - 2. ed. - Palermo : Grafill, 2012.

(Manuali ; 119)

ISBN 978-88-8207-464-7

1. Pianificazione territoriale.

344.45046 CDD-22

SBN Pal0241084

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 - 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 - Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> - E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di marzo 2012

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 - 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge.

Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

INDICE

PRESENTAZIONE	p.	11
----------------------------	----	----

PARTE PRIMA

INTRODUZIONE ALL'ARGOMENTO

1. LA QUESTIONE AMBIENTALE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO	"	15
1.1. Dal diritto all'ambiente al diritto al risarcimento ambientale	"	16
1.2. Il complicato rapporto tra interessi ambientali e processi economici delle trasformazioni territoriali	"	18
1.3. Il duplice problema della sostenibilità e gestione degli effetti ambientali dovuti allo sviluppo	"	18
1.4. VAS e VIA: due diversi strumenti di gestione delle questioni ambientali	"	20
1.5. Il problema della <i>governance</i> dei processi decisionali connessi all'uso del territorio	"	21
1.6. Processi decisionali partecipativi	"	23
1.6.1. Uno strumento per la governance del processo decisionale: la conferenza di servizi	"	25
1.7. Il nuovo Codice dell'Ambiente	"	27
2. AMBITI DELLA TUTELA AMBIENTALE	"	30
2.1. Beni ambientali e paesaggistici	"	31
2.2. Beni culturali	"	32
2.3. Aree naturali protette	"	33
2.4. Tutela dell'aria	"	34
2.5. Tutela delle acque	"	35
2.6. Difesa del suolo	"	36
2.7. Rifiuti	"	36
2.8. Tutela dal rumore.....	"	38
2.9. Protezione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici	"	39
2.10. Rischio sismico	"	40

2.11.	Elevato rischio ambientale	p.	41
2.12.	Rischio di incidente rilevante	"	41
3.	L'ORGANIZZAZIONE DEGLI ASSETTI TERRITORIALI	"	43
3.1.	Dall'urbanistica razionalista alle "buone pratiche"	"	44
3.2.	Strumenti urbanistici di livello territoriale o d'area vasta.....	"	46
3.2.1.	Piani territoriali di coordinamento	"	46
3.2.2.	Piani regolatori intercomunali	"	47
3.2.3.	Piani paesistici e piani paesaggistici	"	47
3.2.4.	Piani comprensoriali	"	48
3.2.5.	Piani urbanistici delle Comunità montane	"	48
3.2.6.	Piani urbanistici regionali	"	49
3.2.7.	Piani territoriali di coordinamento delle province	"	49
3.2.8.	Piani urbanistici delle aree metropolitane.....	"	49
3.3.	Strumenti urbanistici di livello locale	"	49
3.3.1.	Vincoli e zonizzazione negli strumenti urbanistici di livello comunale.....	"	50
3.3.2.	Opere di urbanizzazione	"	51
3.3.3.	Piano regolatore comunale.....	"	52
3.3.4.	Regolamento edilizio	"	53
3.3.5.	Programma di fabbricazione	"	53
3.3.6.	Il piano strutturale	"	53
3.3.7.	Il piano operativo	"	54
3.4.	Strumenti urbanistici attuativi	"	54
3.4.1.	Piani particolareggiati	"	55
3.4.2.	Piani di lottizzazione	"	55
3.4.3.	Comparto edificatorio	"	56
3.4.4.	Piani per l'edilizia economica e popolare.....	"	56
3.4.5.	Piani per insediamenti produttivi	"	56
3.4.6.	Piani di recupero del patrimonio edilizio	"	57
3.4.7.	Programmi pluriennali di attuazione.....	"	57
3.5.	Strumenti urbanistici di settore.....	"	58
3.5.1.	Piani per le aree e i nuclei di sviluppo industriale.....	"	58
3.5.2.	Piani di bacino e Piani stralcio di bacino (PAI).....	"	59
3.5.3.	Pianificazione dei trasporti	"	59
3.5.4.	Pianificazione dell'urbanistica commerciale	"	59
3.5.5.	Piani dei parchi	"	60
3.5.6.	Piano parcheggi.....	"	60
3.5.7.	Piani urbani del traffico	"	61
3.5.8.	Piani di gestione dei siti di Natura 2000.....	"	61
3.5.9.	Sistema di gestione ambientale e piano di gestione ambientale	"	61
3.5.10.	Piani regolatori dei porti	"	61

3.6.	Sistema infrastrutturale	p.	62
3.7.	Insediamiento di attività produttive	"	63

PARTE SECONDA

PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE

4.	VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)	"	69
4.1.	Obiettivi della VAS	"	70
4.2.	Piani e programmi assoggettati	"	71
4.3.	Piani e programmi sottoposti a verifica di assoggettabilità (<i>screening</i>)	"	72
4.4.	Piani e programmi esclusi	"	73
4.5.	Sistema di attori e competenze	"	74
4.6.	La procedura di valutazione	"	75
4.6.1.	Verifica di assoggettabilità (<i>screening</i>)	"	77
4.6.2.	Elaborazione del rapporto ambientale	"	79
4.6.3.	Consultazione	"	82
4.6.4.	Valutazione del rapporto ambientale ed esiti delle consultazioni	"	82
4.6.5.	Decisione	"	83
4.6.6.	Informazione sulla decisione	"	83
4.6.7.	Monitoraggio	"	83
4.7.	Aspetti di semplificazione amministrativa	"	84
4.7.1.	Rapporti tra gli attori della procedura	"	84
4.7.2.	Misure di coordinamento tra VAS e VIA	"	85
4.7.3.	Misure di coordinamento tra VAS e VI	"	85
4.8.	Approfondimento: il cronoprogramma VAS	"	85
4.9.	Approfondimento: le varie tipologie di rapporto preliminare	"	86
4.10.	Approfondimento: mancato rispetto delle procedure VAS	"	87
4.11.	Riferimenti normativi	"	88
5.	VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (VIA)	"	89
5.1.	Premessa: la nozione di impatto ambientale	"	90
5.2.	Obiettivi della VIA	"	91
5.3.	Progetti assoggettati	"	91
5.4.	Progetti sottoposti a verifica	"	92
5.5.	Progetti esclusi	"	93
5.6.	Il sistema di attori e competenze	"	94
5.7.	La procedura di valutazione	"	95
5.7.1.	Verifica di assoggettabilità (<i>screening</i>)	"	96
5.7.2.	Definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale	"	99

5.7.3.	Presentazione e pubblicazione del progetto.....	p.	102
5.7.4.	Consultazioni.....	~	104
5.7.5.	Valutazione dello studio ambientale e degli esiti delle consultazioni	~	105
5.7.6.	Decisione.....	~	106
5.7.7.	Informazione sulla decisione	~	107
5.7.8.	Monitoraggio.....	~	107
5.8.	Aspetti di semplificazione amministrativa	~	108
5.8.1.	Rapporti tra gli attori della procedura.....	~	108
5.8.2.	Misure di coordinamento tra VIA e VAS	~	108
5.8.3.	Misure di coordinamento tra VIA e AIA	~	109
5.8.4.	Misure di coordinamento tra VIA e VI.....	~	110
5.9.	Approfondimento: il cronoprogramma VIA	~	110
5.10.	Approfondimento: gli oneri istruttori	~	111
5.11.	Approfondimento: mancato rispetto delle procedure VIA.....	~	111
5.12.	Riferimenti normativi	~	112
6.	VALUTAZIONE DI INCIDENZA AMBIENTALE (VI)	~	114
6.1.	Premessa: la rete Natura 2000	~	115
6.1.1.	Zone di protezione speciale (ZPS).....	~	118
6.1.2.	Siti di importanza comunitaria (pSIC e SIC).....	~	118
6.1.3.	Zone speciali di conservazione (ZSC)	~	118
6.1.4.	Misure di conservazione dei siti di Natura 2000	~	118
6.2.	Caratteri della VI	~	119
6.3.	Il sistema di attori e competenze	~	120
6.4.	Impostazione normativo-disciplinare	~	121
6.5.	Approfondimento: il cronoprogramma VI	~	122
6.6.	Approfondimento: il giudizio sulla significatività degli effetti.....	~	122
6.7.	Approfondimento: mancato rispetto delle procedure VI.....	~	123
6.8.	Riferimenti normativi	~	123
7.	AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE (AIA)	~	125
7.1.	Obiettivi dell'AIA.....	~	129
7.2.	Progetti assoggettati.....	~	129
7.3.	Il sistema di attori e competenze	~	130
7.4.	La procedura	~	130
7.5.	Controlli e monitoraggio	~	134
7.6.	Approfondimento: le autorizzazioni assorbite nell'AIA	~	135
7.7.	Approfondimento: cronoprogramma AIA	~	136
7.8.	Approfondimento: il concetto di “migliori tecniche disponibili” ...	~	136
7.9.	Approfondimento: mancato rispetto della normativa AIA.....	~	137
7.10.	Riferimenti normativi	~	138

PARTE TERZA
LABORATORIO

8.	LA VAS DEI PIANI URBANISTICI	p.	141
	8.1. Il rapporto preliminare	"	142
	8.1.1. Impostazione metodologica per la redazione del rapporto preliminare.....	"	142
	8.1.2. Contenuti del rapporto preliminare.....	"	144
	8.2. Il Rapporto Ambientale del piano	"	145
	8.2.1. Impostazione metodologica per la redazione del RA	"	145
	8.2.2. Contenuti del RA	"	147
	8.2.3. La sintesi non tecnica.....	"	148
	8.3. Il piano di monitoraggio	"	148
	8.3.1. Impostazione metodologica per la redazione del documento	"	149
	8.3.2. Contenuti del piano di monitoraggio	"	149
	8.4. Piano di <i>governance</i> per la formazione di un PRG ambientalmente sostenibile.....	"	149
9.	LA VIA DI PROGETTO	"	151
	9.1. La relazione di verifica preliminare	"	152
	9.1.1. Contenuti della relazione di verifica.....	"	153
	9.2. Lo Studio di Impatto Ambientale	"	154
	9.2.1. Indirizzi metodologici per la redazione del SIA.....	"	154
	9.2.2. Contenuti del SIA	"	159
10.	LA VI DI PIANI E PROGETTI	"	162
	10.1. Indirizzi metodologici per la redazione dello studio di incidenza	"	162
	10.2. Il rapporto preliminare di verifica	"	163
	10.3. Lo studio di incidenza	"	164
	10.3.1. Contenuti dello studio di incidenza	"	165
	10.3.2. Analisi delle possibili soluzioni alternative.....	"	167
	10.3.3. Definizione delle misure di compensazione	"	168

PARTE QUARTA
FORMULARIO

FORMULARIO VAS		"	171
■ Modello 1			
	Trasmissione del rapporto preliminare all'autorità competente.....	"	171

■ Modello 2		
Avviso pubblico di verifica di assoggettabilità	p.	172
■ Modello 3		
Avviso pubblico di avvio del procedimento VAS	~	173
■ Modello 4		
Modello di convocazione della Conferenza di servizi	~	174
■ Modello 5		
Struttura indice di rapporto preliminare	~	175
■ Modello 6		
Struttura indice di rapporto ambientale	~	176
■ Modello 7		
Struttura indice di sintesi non tecnica del rapporto ambientale	~	178
■ Modello 8		
Trasmissione del PP e del RA all'autorità competente	~	179
■ Modello 9		
Comunicazione del PP e del RA ai soggetti competenti in materia ambientale e al pubblico interessato	~	180
■ Modello 10		
Avviso di pubblicità	~	182
■ Modello 11		
Osservazione/obiezione/suggerimento	~	183
■ Modello 12		
Parere motivato.....	~	184
■ Modello 13		
Nota di trasmissione del parere motivato all'autorità procedente	~	185
■ Modello 14		
Avviso pubblico di emissione del parere motivato	~	186
■ Modello 15		
Struttura indice di dichiarazione di sintesi	~	187
FORMULARIO VIA	~	188
■ Modello 16		
Istanza di verifica ambientale.....	~	188
■ Modello 17		
Avviso sintetico di pubblicazione	~	189
■ Modello 18		
Provvedimento di esclusione/assoggettamento	~	190
■ Modello 19		
Struttura indice di Studio di Impatto Ambientale	~	191
■ Modello 20		
Struttura indice di sintesi non tecnica dello Studio di Impatto Ambientale	~	194

■ Modello 21		
Istanza di VIA	p.	196
■ Modello 22		
Avviso pubblico	"	197
■ Modello 23		
Giudizio di compatibilità ambientale	"	198
■ Modello 24		
Osservazione/obiezione/suggerimento	"	200
■ Modello 25		
Trasmissione del progetto ai soggetti competenti	"	201
■ Modello 26		
Richiesta di accesso ai documenti amministrativi	"	202
■ Modello 27		
Richiesta di accesso alle informazioni ambientali ai sensi del D.Lgs. n. 195/2005	"	203
FORMULARIO VI	"	204
■ Modello 28		
Struttura indice di rapporto preliminare di incidenza	"	204
■ Modello 29		
Struttura indice di studio di incidenza	"	205
■ Modello 30		
Istanza VI di un piano/progetto	"	207
■ Modello 31		
Richiesta della VI	"	208

APPENDICE DISCIPLINARE

NORMATIVA VAS-VIA	"	211
■ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152		
<i>Norme in materia ambientale</i>	"	211
■ Legge 7 agosto 1990, n. 241		
<i>Nuove norme sul procedimento amministrativo (stralcio)</i>	"	266
■ Direttiva 42/2001/CE 27 giugno 2001		
<i>Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente</i>	"	273
■ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988		
<i>Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'articolo 6, legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'articolo 3</i>		

<i>del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377</i>	p.	283
■ Decreto Ministeriale 1 aprile 2004 <i>Linee guida per l'utilizzo dei sistemi innovativi nelle valutazioni di impatto ambientale</i>	~	298
NORMATIVA VI	~	314
■ Ministero dell'Ambiente Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 <i>Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche</i>	~	314
NORMATIVA AIA	~	361
■ Direttiva 2008/1/CE 15 gennaio 2008 <i>Sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata) – Testo rilevante ai fini del SEE</i>	~	361
□ GUIDA ALL'INSTALLAZIONE E ALL'USO DEL SOFTWARE	~	384
Contenuti del cd-rom allegato	~	384
Requisiti minimi hardware e software	~	384
Procedura per la richiesta della "password utente"	~	384
Procedura per l'installazione del software	~	384
Procedura per la registrazione del software	~	385
Procedura per l'utilizzo del software	~	385
□ BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE	~	388
□ LICENZA D'USO DEL SOFTWARE ALLEGATO	~	391
□ SCHEDA DI REGISTRAZIONE	~	392

PRESENTAZIONE

Le politiche di sviluppo e di trasformazione territoriale più recenti se, per un verso, continuano sostanzialmente a riferirsi sempre allo stesso quadro normativo, che è quello che definisce la famiglia di strumenti urbanistici codificata nella Legge n. 1150/1942, per l'altro s'inseriscono nel contesto di uno scenario culturale profondamente mutato rispetto a prima.

Alcuni principi, come quelli di garanzia di risultato delle scelte di pianificazione, *soft regulation*, perequazione distributiva, percorsi negoziali, concorrenza ed evidenza pubblica, hanno sostituito quelli di prescrizione, precetto, *zoning*, esproprio.

Tra le istanze maggiormente condizionanti le odierne politiche urbane e territoriali, vi sono quelle che concernono la salvaguardia delle risorse ambientali (aria, acqua, suolo, ecosistema, paesaggio, cultura, ecc.). Esse infatti, in quanto beni comuni, costituiscono un patrimonio collettivo fondamentale da non disperdere ma, anzi, da tutelare e valorizzare secondo i principi dello "sviluppo sostenibile".

Il concetto di "ambiente", quindi, concentra in sé tutta una molteplicità di beni e di interessi meritevoli di particolare salvaguardia. Beni e interessi tuttavia eterogenei, frammentati e differenziati, non riconducibili a formulazioni generiche, globalizzanti e omnicomprensive.

A proposito del complicato rapporto tra ambiente e pianificazione territoriale non va sottaciuto il fatto che se, da un lato, quest'ultima manca tuttora dell'attesa organica riforma nazionale, dall'altro ha comunque seguito, negli ultimi due decenni, un percorso evolutivo particolarmente spinto nel modo di relazionarsi con le innumerevoli questioni di matrice ambientale.

Questo grande processo è stato innescato e favorito dalla riforma in chiave federalista del Titolo V della Costituzione, motivo per cui la sede privilegiata di tutte le innovazioni è stata individuata, quasi con naturalezza, nel governo del territorio, materia attribuita alla competenza delle Regioni. E così ritroviamo le procedure di valutazione ambientale praticamente in tutte le legislazioni regionali emanate in materia di pianificazione degli usi dei suoli, dato che già prima del recepimento nazionale della Direttiva comunitaria n. 2001/42/CE, avvenuto con il D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) e il successivo correttivo D.Lgs. n. 4/2008, in molte Regioni (Toscana, Umbria, Piemonte, Emilia Romagna, ecc.) erano state introdotte procedure di valutazione ambientale di progetti nonché di politiche, piani e programmi.

Le disposizioni del Codice dell'ambiente (oggetto di diversi provvedimenti apportanti modifiche e correzioni, in ultimo con il D.Lgs. n. 128/2010) hanno ora reso insolutibili le procedure di valutazione ambientale dalle procedure di valutazione tecnica

finalizzate all'approvazione di determinati progetti e di tutte le forme di strumenti o programmi urbanistici di tipo generale.

Tutto ciò comporta, inevitabilmente, sensibili ricadute anche sotto il profilo dell'aggiornamento formativo/conoscitivo nel mondo delle professioni tecniche.

Questo testo si propone pertanto come ausilio e compendio strumentale per i tecnici che quotidianamente operano sul territorio.

Lo sviluppo del tema si articola attraverso un percorso logico suddiviso in quattro passaggi che corrispondono alle quattro parti del libro.

La prima, di natura chiaramente introduttiva, ripercorre sinteticamente i principali temi che connettono in maniera sempre più stringente e intima questione ambientale e governo del territorio. Essa, quindi, costituisce una sorta di analisi di contesto necessaria per individuare il quadro di riferimento su cui si innestano le procedure di valutazione ambientale.

La seconda sezione è costituita dalla rassegna delle procedure valutative ambientali (VAS, VIA, VI, AIA) cui possono essere sottoposti piani e i programmi di governo del territorio nonché i progetti di singoli interventi capaci di produrre effetti significativi sull'ambiente.

Nella terza, che abbiamo definito di *laboratorio*, sono quindi annotate alcune linee guida, a livello applicativo, desunte dallo sviluppo dei principali modelli metodologici, utili per la comprensione dell'impostazione e compilazione degli studi ambientali.

La quarta e ultima parte contiene infine gli annessi: innanzi tutto un formulario contenente gli schemi-traccia per la predisposizione dei principali atti, documenti ed elaborati inerenti alle varie procedure di valutazione ambientale; quindi, il repertorio disciplinare di riferimento che si caratterizza, a conferma dell'attualità e modernità degli argomenti trattati nel testo, per la prevalenza dei richiami alla normativa comunitaria. Tutto il materiale della quarta parte costituisce anche il contenuto del cd-rom allegato.

PARTE PRIMA
INTRODUZIONE ALL'ARGOMENTO

CAPITOLO 1

**LA QUESTIONE AMBIENTALE
NEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

La questione ambientale, nella sua duplice accezione di tutela del patrimonio naturale e di riduzione dell'inquinamento, ha avuto una notevole evoluzione nella sensibilità collettiva europea e italiana negli ultimi tre-quattro decenni.

Il rispetto dell'ambiente da una parte – ambiente inteso come l'ambito terrestre, acquatico e aereo interessato dai comportamenti dell'uomo – e, dall'altra, la lotta all'inquinamento – il fenomeno derivante dal superamento di determinati limiti di tollerabilità predeterminati con riferimento all'oggetto dell'inquinamento stesso (dell'aria, del suolo, delle acque, da rifiuti, ecc.) – sono oggi considerati bisogni primari della collettività.

L'essenza di questo concetto risulta ancor più marcata ricordando una definizione normativa abbastanza recente di inquinamento che identifica il fenomeno come “l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi”¹.

Dopo una prima fase, anni '50 e '60 del secolo scorso, in cui le esigenze di controllo degli effetti sull'ambiente delle attività umane erano gestite in maniera indiretta perché demandate alle singole normative di settore (industria, commercio, infrastrutture, ecc.), solo dagli anni '70 del Novecento si è andato delineando un *corpus* disciplinare finalizzato direttamente alla protezione dei beni ambientali.

La maggior parte delle normative speciali in questa materia emanate nel nostro paese dal 1975 in poi costituisce attuazione di direttive comunitarie. Tra le più recenti e interessanti si distingue la 2004/35/CE relativa alle responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che istituisce un quadro disciplinare innovativo sulla responsabilità ambientale basato sul principio “chi inquina paga”².

La normativa sulla tutela dell'ambiente si è quindi formata, in primo luogo, attraverso l'emanazione di una variegata mole (in quanto tale non certo contraddistinta da organicità) di specifiche leggi ecologiche e, in generale, per la difesa dall'inquinamento. Con la promulgazione del recente Codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152/2006 e successivi correttivi), oltre a definire le procedure di valutazione ambientale di piani, programmi e progetti (VAS e VIA), accogliendo le istanze di quanti ritenevano ormai improcrastinabile una inversione di tendenza in senso unificatore, si è pertanto cercato in

¹ Articolo 2, I comma, lettera b), D.Lgs. n. 59/2005.

² Il “*polluter pays principle*” è stato delineato con il regolamento CE 1260/1999.

via prioritaria di provvedere al riordino, all'organizzazione, al coordinamento e alla semplificazione del complessivo quadro disciplinare.

Dopo anni trascorsi alla ricerca di organicità e unità del quadro normativo, il D.Lgs. n. 152/2006 (e successivi correttivi), in attuazione della Legge n. 308/2004, quindi riordina e disciplina in particolare le materie riguardanti:

- le procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS), alla valutazione d'impatto ambientale (VIA) e all'autorizzazione ambientale integrata (IPPC oppure AIA), nella parte seconda³;
- la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche, nella parte terza⁴;
- la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati, nella parte quarta⁵;
- la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, nella parte quinta⁶;
- la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, nella parte sesta.

▼ 1.1. Dal diritto all'ambiente al diritto al risarcimento ambientale

I beni ambientali, per il fatto di costituire un insieme di beni eterogeneo e non omologabile, sono sempre stati disciplinati da atti normativi distinti, spesso di difficile coordinamento, a volte sovrapposti. Questo pur considerando, come abbiamo appena riferito, l'emanazione del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che pure ha operato nel senso di una importante unificazione e semplificazione.

Nel sistema legislativo italiano, infatti, sotto il profilo della dottrina, alcuni Autori hanno individuato una sostanziale tripartizione di competenze all'interno del multiforme panorama normativo che riguarda l'ambiente⁷:

- quella che attiene alla disciplina dei beni pubblici paesaggio e beni culturali;
- la tutela ecologica, intesa come difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua;
- infine, l'ambito dell'attività umana di pianificazione e controllo urbanistico.

Se in precedenza è stato quindi possibile definire la nozione di ambiente dal punto di vista fisico, in modo abbastanza netto, come l'ambito terrestre, acquatico e aereo interessato dai comportamenti dell'uomo, certamente più arduo è darne una definizione giuridica, non potendosi ravvisare nell'ambiente un bene giuridico unitario.

Questo non ne ha impedito la tutela costituzionale, *ab origine* ricavabile da più disposizioni⁸ che, complessivamente hanno consegnato all'ambiente il ruolo di "bene primario" e di "valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività"⁹; nonché, in epoca recente, attraverso il precetto espresso dal novellato articolo 117, II comma, lettera s), in ba-

³ Parte integralmente riformata con il D.Lgs. n. 4/2008 entrato in vigore il 13 febbraio 2008.

⁴ Parte modificata con il D.Lgs. n. 4/2008.

⁵ Parte modificata con il D.Lgs. n. 4/2008.

⁶ Parte modificata di recente con il D.Lgs. n. 128/2010.

⁷ *Inter alias*, M.S. Giannini in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1973, I, 15.

⁸ Tutela del paesaggio e patrimonio storico-artistico, articolo 9, II comma; tutela della salute, articolo 32, I comma; limiti dell'iniziativa privata, articolo 41, II comma.

⁹ Sentenza Corte Costituzionale n. 617/1987.

se al quale “lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”¹⁰. In tal modo la riforma del Titolo V della Costituzione ha così sancito – finalmente in maniera diretta ed esplicita – il valore fondamentale e fondante per il patrimonio collettivo degli elementi ambiente, ecosistema e beni culturali al punto di sottrarli a discipline regionali suscettibili di approcci disorganici e di localismi.

Sotto il profilo ermeneutico, la giurisprudenza ha sviluppato e ampliato il concetto di diritto all’ambiente come “diritto a un ambiente salubre”¹¹ la cui protezione può determinare, tra l’altro, un “limite alla proprietà privata e alla iniziativa economica”¹² in quanto “elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività”¹³.

Si giunge così alla coincidenza sostanziale tra diritto all’ambiente e diritto alla qualità della vita, diritto soggettivo delle persone cui corrisponde il dovere di tutela del bene pubblico ambiente da parte della P.A..

Il danno arrecato all’ambiente è pertanto un danno pubblico per il quale la legge prevede una forma di tutela di tipo risarcitorio.

Con riferimento ad alcune delle più recenti disposizioni in materia di danno ambientale, quelle contenute nella parte VI del D.Lgs. n. 152/2006 trattano organicamente le questioni connesse al danneggiamento dell’ambiente. È in particolare l’articolo 300 che definisce il concetto di danno ambientale, inteso come qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità da questa assicurata. La norma, richiamando la Direttiva 2004/35/CE, definisce danno ambientale ogni tipo di deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato:

- alle specie e agli habitat naturali protetti, naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche, nonché alle aree naturali protette di cui alla Legge n. 394/1991 e relative norme di attuazione;
- alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico;
- alle acque costiere ed a quelle territoriali mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali;
- al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell’introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l’ambiente.

Chi arreca danno all’ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato dalla legge al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale a favore dello Stato.

¹⁰ Legge costituzionale n. 3/2001.

¹¹ Sentenza Corte Cassazione sez. unite n. 5172/1979.

¹² Sentenza Corte Cassazione penale 1983.

¹³ Sentenza Corte Costituzionale n. 641/1987.

▼ 1.2. Il complicato rapporto tra interessi ambientali e processi economici delle trasformazioni territoriali

Una problematica di rilievo certo non indifferente è quella che riguarda l'approccio ideologico alle ricadute sull'ambiente dei processi economici di trasformazione del territorio in cui è possibile distinguere due correnti di pensiero prevalenti ma tra di loro decisamente contrapposte.

Da una parte ci sono coloro i quali ritengono che la scommessa per i prossimi decenni sia quella che inerisce il ridisegno delle città all'interno di confini da considerare ormai definiti e consolidati. Dall'altra, il partito di chi invece considera il territorio una risorsa da utilizzare con margini di sfruttamento ancora apprezzabili, seppur nel rispetto dei principi dello "sviluppo sostenibile"¹⁴.

Probabilmente, come spesso accade, la vera sfida è di ricercare un punto di equilibrio tra due impostazioni culturali che meritano entrambe di coesistere all'interno di un unico progetto strategico: la prima per rispondere ai problemi portati dall'evoluzione delle dinamiche urbane, si pensi ad esempio all'integrazione delle aree industriali delocalizzate e alle periferie; la seconda per il diritto naturale di ciascuno di godere, nelle giuste condizioni, del territorio e dell'ambiente ricordando che essi, molto prima dal divenire *risorse*, erano universalmente considerati *beni comuni* della collettività.

▼ 1.3. Il duplice problema della sostenibilità e gestione degli effetti ambientali dovuti allo sviluppo

Il Vertice sulla Terra di Rio de Janeiro svoltosi nel 1992 ha rappresentato il punto di svolta decisivo per la presa di coscienza globale dell'assoluta priorità e indifferibilità dei problemi ambientali.

Gli accordi sottoscritti dai capi di stato e di governo di molti paesi in tale occasione hanno dimostrato l'acquisizione della piena consapevolezza del fatto che i problemi ambientali sono problemi comuni e che la salvaguardia dell'ambiente costituisce un reale e immediato interesse per la sopravvivenza stessa dell'umanità.

Ciò ha portato alla formazione di un *corpus* di accordi internazionali (Convenzione sul cambiamento climatico, Convenzione sulla biodiversità, ecc.) cui ha seguito un forte impulso alle politiche ambientali nazionali traducendosi, in primo luogo, nella istituzione in molti paesi di ministeri dedicati all'ambiente e nella formulazione di specifiche normative ambientali nazionali.

Se è pur vero che la Conferenza di Rio ha posto sul piano politico ed etico la questione ambientale, essa deve principalmente il suo successo al punto di compromesso trovato intorno alla nozione di "sviluppo sostenibile", nonostante (o, secondo molti, probabilmente *per*) la flessibilità del significato che si può attribuire sia al sostantivo "sviluppo" sia all'aggettivo "sostenibile".

¹⁴ Poiché di questo termine se ne fa ormai largo abuso ricordiamo *in primis* la definizione del "rapporto Brundtland" del 1987: "Uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni".

Molteplici sono state le definizioni date a questa locuzione e ancora oggi, a distanza di quasi venti anni, le interpretazioni degli studiosi sono variegata e oscillanti a seconda della prevalenza data agli aspetti quantitativi del concetto di sviluppo (aumento di dimensione) ovvero ai suoi aspetti qualitativi (miglioramento delle condizioni). Per non parlare poi di quanto concerne il riferimento, spesso trascurato o dimenticato, alla “sostenibilità” di tale sviluppo, legata *in primis* al procedimento di attualizzazione dei bisogni delle generazioni future.

L'importante è stato comunque trovare le ragioni d'ordine superiore indispensabili per trovare una via d'uscita dall'*impasse* a cui i contrapposti partiti di *developmentist* e ambientalisti erano giunti a causa dell'iniziale radicalizzazione delle rispettive posizioni.

Rispetto all'entità di quanto convenuto a Rio, due argomenti meritano qui almeno un brevissimo accenno.

Il primo riguarda gli accordi per il programma di *Agenda 21*, programma che sancisce l'avvio di un processo di sensibilizzazione e di potenziamento nei confronti delle risorse locali sulla base dell'assunto che le comunità locali possono avere capacità di analisi e soluzione dei problemi a scala locale superiori a quello del potere centrale. Una efficace, diffusa e armonica azione locale può permettere quindi di ottenere risultati migliorativi anche delle condizioni considerate a livello globale. Dal punto di vista economico, tale ipotesi ha comportato il superamento del concetto di *capitale finanziario*, che è stato sostituito dal concetto di *capitale sociale*, cioè il patrimonio complessivo di risorse materiali e immateriali di una comunità locale. In questo modo sono entrati a far parte della ricchezza della comunità locale anche *valori* fino a quel momento poco o per nulla considerati: prima fra tutti l'identità culturale della comunità stessa e il contesto ambientale in cui vive.

Il secondo argomento notevole è invece costituito dal riconoscimento, per la prima volta, dopo quello dello sviluppo sostenibile, di un altro principio fondamentale che riguarda l'ambiente, il principio di precauzione. Esso rappresenta l'impegno a un approccio cautelativo nei confronti dell'ambiente dinanzi alla minaccia di danni gravi e irreversibili, indipendentemente dallo stato delle conoscenze scientifiche e tecnologiche e dal complessivo costo economico delle iniziative di prevenzione. Successivamente, a partire dal *principio dello sviluppo sostenibile* e dal *principio di precauzione*, è stata in particolare la normativa comunitaria a definire gli altri tre principi cardine che completeranno l'attuale quadro di riferimento delle politiche ambientali europee: il *principio di prevenzione*, il *principio di responsabilità* e il *principio di “chi inquina paga”*.

Tutto ciò conduce al delinearsi di almeno quattro fattori da ritenere principali rispetto al problema complessivo della gestione delle questioni ambientali, nel senso che essi sono i primi tra quelli che possono concorrere a dare una risposta alla domanda di come si può giungere fino a una concreta e non solo dichiarativa “sostenibilità” dello sviluppo.

Il primo di questi fattori è costituito dalla necessità di riuscire a misurare i valori ambientali anche tenuto conto delle prevedibili alterazioni che gli stessi possono subire dall'iniziativa umana, cioè la *valutazione*.

Il secondo, ma in intima correlazione al precedente, riguarda la considerazione in maniera obiettiva delle possibili soluzioni alternative. Alternative che devono essere pertanto soggette ai medesimi percorsi di valutazione dell'iniziativa prescelta.

Un terzo fondamentale elemento è rappresentato dall'esigenza di garantire la partecipazione democratica della comunità interessata al processo decisionale, non solo e non tanto per motivi etici o di costruzione del consenso o di deresponsabilizzazione dell'autorità centrale, ma per ottenere la massima potenziale efficacia delle decisioni.

Infine, il quarto e ultimo punto riguarda il mutamento delle forme di approccio ai programmi di protezione ambientale, che deve avvenire attraverso la responsabilizzazione volontaria di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti, fermo restando che alla P.A. resta attribuito un compito generale, prioritario e decisivo: *“L'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”*¹⁵.

▼ 1.4. VAS e VIA: due diversi strumenti di gestione delle questioni ambientali

In successive sezioni di questo lavoro verranno esaminate nel dettaglio le differenti procedure di valutazione ambientale introdotte nella normativa nazionale a seguito delle Direttive della Comunità europea.

Dal momento che tra quelle con maggiori influenze nei confronti del mondo delle professioni tecniche, la Valutazione ambientale strategica (VAS) e la Valutazione di impatto ambientale (VIA), sussistono varie affinità procedurali e di terminologia che potrebbero ingenerare qualche disorientamento, sembra utile e appropriato in questo capitolo introduttivo precisare alcune delle principali differenze tra i due modelli valutativi.

La prima sostanziale differenza è quella riguarda il fatto che la VAS si riferisce a politiche, piani e programmi mentre la VIA si riferisce a progetti. A questo punto è anche bene chiarire le seguenti definizioni:

- politica: ispirazione e guida per l'azione di governo (alla varia scala di intervento: centrale, regionale, provinciale, comunale);
- piano: insieme di obiettivi, individuati dall'azione di scelta politica, coordinati nelle finalità e nella dimensione spazio-temporale, in genere riferiti a una prospettiva temporale di medio-lungo termine;
- programma: insieme di progetti necessari per raggiungere ciascun obiettivo della pianificazione, con una prospettiva temporale in genere di breve termine;
- progetto: articolazione operativa del disegno di un singolo intervento.

Chiarito ciò, la VAS:

- a) è ispirata al principio di *precauzione* orientato all'integrazione e contemporazione degli interessi ambientali con gli interessi generali socio-economici;

¹⁵ Codice dell'ambiente D.Lgs. n. 152/2006, articolo 3-*quater*, comma II.