



Osservatorio AIR

FRANCESCA GIARDINI, GIORGIA MARINI

La valutazione di impatto ambientale in Italia: applicazione al caso Expo 2015

I Paper dell'Osservatorio

P 1/2018 ISSN 2280-8698

© 2018, Osservatorio AIR, Roma

INDICE

1. Introduzione	5
2. Impatto ambientale e Valutazione di Impatto Ambientale	6
2.1 Impatto ambientale: definizione ed elementi caratterizzanti	6
2.2 Valutazione di Impatto Ambientale: come si definisce e in cosa consiste	9
3. La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale	13
3.1 Selezione dei casi e delimitazione dell'ambito di intervento	13
3.2 Fasi della procedura	21
4. Valutazione Ambientale Strategica e Autorizzazione Integrata Ambientale	34
5. Analisi degli indicatori Decreti VIA e Prescrizioni per Decreto VIA	36
6. Analisi del SIA dell'evento Expo 2015	42
6.1. Analisi degli effetti antropici diretti e indiretti	42
6.2. Analisi delle misure di monitoraggio ambientale	47
6.3. Le consultazioni	50
7. Conclusioni	51
Bibliografia	52
Appendice	54
A1: Fonti comunitarie che disciplinano la VIA	55
A2: La normativa nazionale di recepimento della VIA	57
A3: La normativa regionale in tema di VIA	60

Creative commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate
CC BY-NC-ND

How to cite:

F. Giardini, G. Marini, *La valutazione di impatto ambientale in Italia: applicazione al caso Expo 2015*, «I paper dell'Osservatorio», Osservatorio AIR, www.osservatorioair.it, Ottobre 2018, P 1/2018. ISSN 2280-8698.

1. Introduzione

Sebbene il valore della natura e dell'ambiente fossero al centro della teoria economica già nel XVIII secolo (con i fisiocratici prima e con Adam Smith dopo), l'evoluzione del quadro politico globale nei due secoli successivi ha determinato un mutamento delle attività antropiche tale da compromettere dal Novecento in poi gli equilibri naturali su cui si fonda il sistema economico globale. Mentre, infatti, fino all'inizio del Novecento, era la natura a determinare la scarsità di risorse disponibili, la conseguente indigenza degli esseri umani e le lotte sociali fra di essi, dal Novecento in poi l'uomo ha, per la prima volta nella storia, realizzato attività tali da stravolgere gli equilibri naturali e da produrre "effetti esterni" (per esempio, l'inquinamento). La situazione è stata inoltre aggravata dal fatto che, dopo la seconda guerra mondiale, la politica ha al livello globale riconosciuto nella crescita economica generalizzata lo strumento principale di garanzia della pace sociale, esaltandone gli aspetti quantitativi (aumento della ricchezza, incremento dei consumi, aumento della produzione di merci, maggiore erogazione di servizi, maggiore occupazione, aumento del capitale, maggiore ricerca scientifica e innovazione tecnologica) ma trascurandone gli aspetti qualitativi (scarsa attenzione all'ambiente, scarsa tutela della salute, iniqua distribuzione del reddito).

All'inizio degli anni Settanta del Novecento, con l'emergere dei limiti materiali ed energetici dello sviluppo, anche in seguito alla crisi petrolifera del 1973, il modello economico che promuoveva la crescita economica generalizzata entrò in crisi e di conseguenza entrò in crisi anche l'idea dell'uomo al centro di questo modello. Si diffuse pertanto la consapevolezza del fatto che l'uso intensivo delle risorse naturali attraverso un modello di sviluppo economico senza controllo arreca non solo danni alla natura ma anche all'uomo stesso. Una copiosa letteratura è testimone da una parte della messa in discussione del modello di sviluppo industriale sfrenato e dall'altra dell'importanza di non porre più l'essere umano bensì la natura e tutte le sue componenti (compreso l'uomo) al centro dell'universo (per una sintesi di questa letteratura si rimanda a De Paoli, 2012).

La prima avvisaglia della crisi che avrebbe investito tale modello di sviluppo economico ed industriale fu rinvenibile quando iniziò a diffondersi l'*Ecological Economics* (anni Ottanta del Novecento), attraverso la promozione di un maggiore bilanciamento tra interessi economici e ambientali, in favore di uno sviluppo economico più consapevole e rispettoso dell'ambiente. In tale ambito, un ruolo importante fu giocato negli anni Ottanta e Novanta dalle crisi ambientali (disastro di Cernobyl, buco nell'ozono ecc.) che portarono la coscienza politica a prendere atto di un paradosso: l'impatto delle attività antropiche rischiava per la prima volta nella storia dell'umanità di compromettere gli equilibri naturali su cui si fonda il sistema economico stesso.

Tali mutamenti indussero l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), già verso la fine del XX secolo, a tener conto di nuovi interessi pubblici meritevoli di tutela: l'ambiente e il patrimonio ambientale. Secondo le linee guida dell'OCSE, infatti, lo sviluppo economico deve

essere anche e soprattutto sostenibile, dove per sviluppo sostenibile si intende un processo in cui interessi di vario tipo coesistono ed interagiscono in modo sinergico. I principali interessi in gioco rilevati dall'OCSE sono legati alla sostenibilità economica, sociale, istituzionale e ambientale.

La teoria economica ha costantemente accompagnato i cambiamenti del sistema economico globale e ne ha contestualmente analizzato gli effetti prodotti sull'ambiente e sulla natura con la teoria delle esternalità, con lo studio degli impatti ambientali e della qualità delle risorse, con la matrice input-output.

Alla luce di quanto sopra, obiettivo del presente lavoro vuole essere quello di fornire un'analisi tecnica della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), ovvero di fornire gli strumenti teorici necessari per comprendere il funzionamento di tale procedura valutativa, e di qualificare e quantificare gli effetti sulla natura e sull'ambiente della più grande e importante opera mai realizzata in Italia: la piattaforma Expo 2015.

Il resto del lavoro è organizzato nel modo seguente. Nella sezione 2 si introduce il concetto di impatto ambientale e si fornisce una definizione della valutazione di impatto ambientale. Nella sezione 3 viene estensivamente spiegata la procedura di VIA, mentre nella sezione 4 vengono presentate (brevemente) la Valutazione Ambientale Strategica e l'Autorizzazione Integrata Ambientale. Nella sezione 5 vengono presentati alcuni dati relativi agli indicatori maggiormente utilizzati in Italia per la VIA, ovvero i Decreti VIA e le Prescrizioni per Decreto VIA, mentre nella sezione 6 viene analizzato lo Studio di Impatto Ambientale di Expo 2015. Nella sezione 7 sono infine presentate le conclusioni. In Appendice è riportata la normativa comunitaria, statale e regionale in materia di valutazione di impatto ambientale.

2. Impatto ambientale e Valutazione di Impatto Ambientale

L'interazione tra sviluppo economico, sviluppo sostenibile e tutela della natura e dell'ambiente ha inevitabilmente interessato anche la *better regulation* determinando un aggiornamento degli strumenti a disposizione dei *policy makers* tra cui la Valutazione di Impatto Ambientale, strumento per lo studio degli impatti ambientali e della qualità delle risorse. Definiamo e analizziamo quindi l'impatto ambientale e il relativo strumento di *regulation*.

2.1 Impatto ambientale: definizione ed elementi caratterizzanti

Malcevski definisce l'impatto ambientale come "l'effetto di un intervento antropico che provoca alterazioni di singole componenti dell'ambiente, o di un sistema ambientale nel suo complesso." In altri termini, l'impatto ambientale "è la conseguenza di interferenze prodotte da una sorgente iniziale

che, attraverso catene di eventi più o meno complesse, generano pressioni su bersagli ambientali significativi, potenzialmente in grado di alterarli” (Malcevski, 1991, pag. 8).

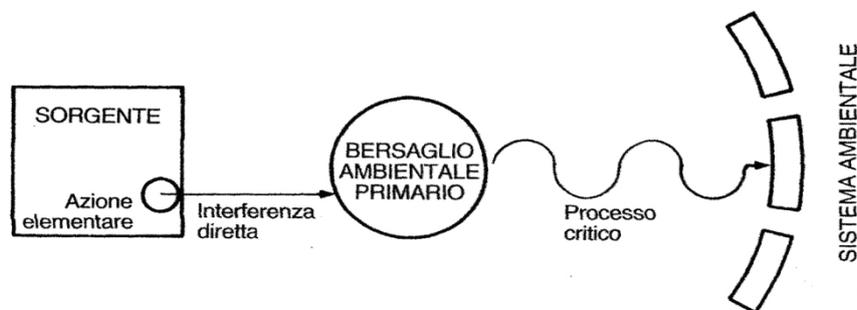
Quindi un impatto ambientale deve poter produrre un effetto significativo, affinché sia assoggettato alla Valutazione di Impatto Ambientale. Infatti, sebbene qualsiasi azione dell'uomo abbia inevitabilmente ripercussioni sull'ambiente, non tutti gli interventi antropici possono dirsi egualmente rilevati. Un impatto assume pertanto significatività da un punto di vista ambientale quando “[...] aumentino in modo apprezzabile i rischi per la salute e la sicurezza delle popolazioni, o vengano modificati gli usi plurimi delle risorse coinvolte, o vengano almeno in parte pregiudicati gli obiettivi di tutela dell'ambiente [...]” (Malcevski, 1991, pag. 9).

L'impatto ambientale consta dunque di una serie di elementi affinché possa essere considerato tale, ovvero:

- la sorgente d'impatto che consiste in un intervento antropico iniziale idoneo a produrre effetti sull'ambiente;
- le azioni elementari che sono sottese alla realizzazione del progetto, senza le quali ne sarebbe preclusa l'intera esecuzione, e che sono riferibili ad ogni singola fase del progetto;
- le interferenze dirette (o effetti diretti sull'ambiente) che si manifestano nella fase iniziale di realizzazione del progetto e che sono conseguenza delle azioni elementari;
- i bersagli ambientali che consistono in singoli fattori ambientali sui quali ricadono gli effetti dell'intervento. I bersagli ambientali possono essere primari (destinatari diretti delle conseguenze dell'intervento) o secondari (su cui si ripercuotono indirettamente gli effetti antropici);
- la pressione ambientale che esprime il grado di alterazione del singolo bersaglio ambientale a causa dell'intervento dell'uomo.

Una rappresentazione grafica dell'impatto ambientale e delle sue componenti è offerta nella figura 1.

Figura 1. Rappresentazione grafica dell'impatto ambientale



Fonte: S.Malcevshi,1991, Fig. 1.1.

L'impatto ambientale può essere inoltre diretto se altera in modo immediato l'ambiente (e.g. disboscamento) oppure indiretto se altera l'ambiente come conseguenza degli impatti diretti (e.g. dilavamento). Quando l'impatto è temporaneo si definisce a breve periodo; mentre l'impatto si definisce a lungo termine quando gli effetti dell'intervento umano si protraggono per un lasso di tempo indeterminato. Infine un impatto può essere reversibile o irreversibile. Nel primo caso, gli effetti dell'intervento, ricadenti sull'ambiente, possono essere mitigati o eliminati con opportune azioni risolutive. Nel secondo caso non vi è nulla che si possa fare per attenuare la portata dell'impatto ambientale. È proprio questo il caso in cui la Valutazione di Impatto Ambientale diventa indispensabile.

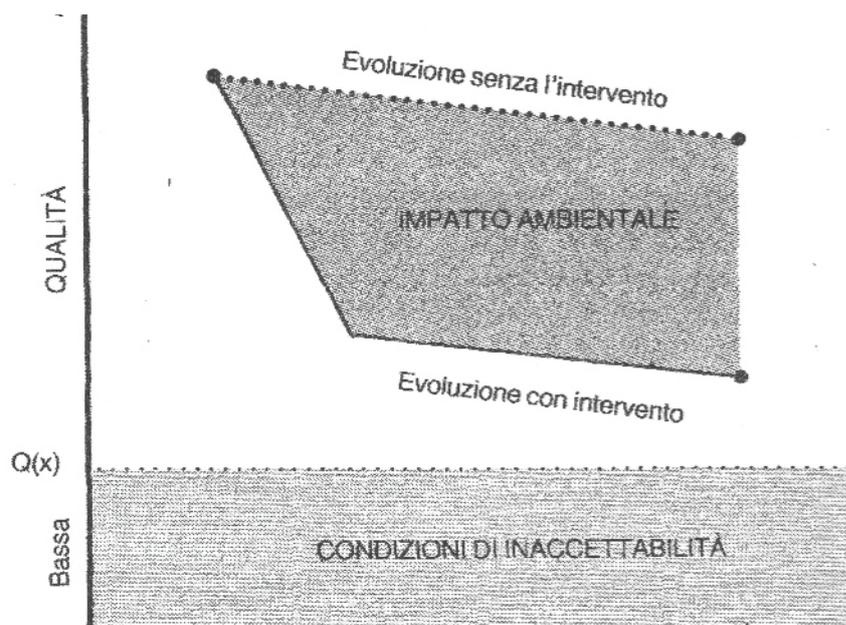
Occorre chiarire un ultimo aspetto: un intervento può anche produrre degli impatti compatibili con l'ambiente. Consideriamo per esempio un intervento A e immaginiamo di poter rappresentare graficamente la qualità dell'intervento A al passare del tempo. Nella figura 2 sull'asse delle ascisse è riportato il tempo, mentre sull'asse delle ordinate è riportata la qualità dell'intervento A. La qualità assume valori bassi verso l'origine degli assi e valori crescenti mano a mano che ci si allontana dall'origine. Indichiamo con $t(A)$ il momento in cui viene realizzato il progetto e con $t(P)$ il momento in cui gli effetti del progetto si esauriscono. Il progetto A pertanto produrrà degli effetti tra $t(A)$ e $t(P)$.

Per quantificare l'impatto ambientale, occorre confrontare lo stato del mondo in presenza dell'intervento A con lo stato del mondo in assenza dell'intervento, ovvero confrontare la linea continua "evoluzione con intervento" con la linea tratteggiata "evoluzione senza intervento". La differenza tra le due linee rappresenta l'impatto ambientale nel periodo di tempo compreso tra $t(A)$ e $t(P)$.

Per esprimere un giudizio di accettabilità e quindi capire se l'impatto scaturito dall'intervento è compatibile con l'ambiente, occorre individuare un livello limite di qualità che indichiamo con $Q(x)$, al di sotto del quale l'intervento non sarà giustificato in termini di qualità dell'ambiente. Qualora gli effetti dell'intervento conducessero a livelli di qualità sottesi alla soglia limitante $Q(x)$,

l'intervento A sarebbe incompatibile con l'ambiente e quindi non fattibile/sostenibile (S.Malcevschi, 1991; V. Belgiorno et al., 2011).

Figura 2. Rappresentazione grafica dell'impatto ambientale



Fonte: S.Malcevschi, 1991, Fig.1.2

2.2 Valutazione di Impatto Ambientale: come si definisce e in cosa consiste

La VIA è una procedura amministrativa di supporto per l'autorità competente finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli impatti ambientali di un'opera, il cui progetto è sottoposto ad approvazione o autorizzazione. In particolare, al fine di proteggere la salute umana, contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita, la VIA "individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, progetto o programma sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; l'interazione tra i suddetti fattori (art. 3, direttiva n. 85/337/CEE e successive modifiche apportate dalla direttiva n. 97/11/CE; art. 1, comma 1, lettera b) e art. 2, comma 1, lettera b), d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104).

In altri termini, la VIA è un procedimento di valutazione *ex ante* degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali, il cui obiettivo è proteggere la salute umana, migliorare la

qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema, promuovere uno sviluppo economico sostenibile (Scialò e Costantino, 2011; ISPRA, 2016).

La VIA nasce negli Stati Uniti negli anni Settanta del Novecento come *Environmental Impact Assessment*. In particolare, nel 1970 un atto normativo noto con il nome di *National Environmental Protection Act* (NEPA) sottolinea per la prima volta l'importanza di introdurre un documento prescrittivo volto a promuovere il patrimonio ambientale, attraverso la valutazione preventiva sull'ambiente dei potenziali impatti di un intervento antropico.

In quella sede, iniziò a prendere corpo l'idea di introdurre un documento tecnico contenente un'analisi dettagliata ex ante dei possibili effetti negativi conseguenti alla realizzazione di un progetto e comprensivo di una ricognizione delle fattibili opzioni di intervento. Tale documento, noto con il nome di *Environmental Impact Statement* (o Studio di Impatto Ambientale), deve essere elaborato non solo nel caso di ipotesi di opere, ma anche con riguardo a qualsiasi programma, piano o atto legislativo e regolamento che possa in qualsiasi misura compromettere il patrimonio naturale e ambientale.

In Europa il riconoscimento della VIA al livello comunitario avviene nel 1997, anno in cui l'allora Comunità Economica Europea dispose l'obbligatorietà della VIA per tutti gli Stati Membri (direttiva del 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE). Tale direttiva trae ispirazione sia dal modello statunitense di *Environmental Impact Statement*, che dal modello francese di *Étude d'Impact*, che prevedeva la realizzazione preventiva della VIA per opere e progetti sia di carattere privato che pubblico.

Con l'introduzione della direttiva n. 85/337/CEE, si è reso ovviamente necessario un recepimento delle disposizioni in essa contenute anche a livello nazionale, cosa che giustifica e spiega perché la VIA trovi pertanto applicazione nel nostro Paese.

Sin dal recepimento delle disposizioni contenute nella direttiva n. 85/337/CEE, l'Italia ha manifestato una forte sensibilità sull'argomento. Dai dati raccolti dall'OCSE è infatti emerso che tra il 2000 e il 2011, il numero di procedure di VIA realizzate in Italia è passato da 15 a 65. A conferma del recepimento delle disposizioni europee, la maggior parte di queste procedure riguarda: la costruzione di impianti per lo smaltimento e il trattamento di rifiuti; la realizzazione di strade e autostrade; la costruzione di centrali termiche (Bassanini et al., 2005; Bonardi, 2010; Scialò e Costantino, 2011; Tacchi, 2011; Benedetti e Morettini, 2012; De Paoli, 2012; Giuffrida, 2012; Germanò, 2013; OCSE, 2013).

La direttiva n. 85/337/CEE e le successive modifiche apportate dalla direttiva n. 97/11/CE individuano quindi nell'ambito della valutazione di un progetto, sia un profilo oggettivo di valutazione (facente riferimento alla possibile incidenza di un progetto su diversi fattori) che un

profilo esecutivo di valutazione (consistente nell'individuazione di effetti negativi e di portata considerevole sul patrimonio ambientale).

Entrambi i profili sono stati recepiti al livello nazionale nell'attuale Codice Ambientale (d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche) che non solo definisce la VIA e il procedimento di valutazione di impatto ambientale, ma anche l'ambito di azione della VIA.

La VIA "riguarda i progetti di opere ed interventi che, per la loro natura o dimensione, possano avere un impatto importante sull'ambiente ed è preordinata a garantire che gli effetti derivanti dalla realizzazione ed esercizio di dette opere ed interventi sull'ecosistema siano presi in considerazione durante la loro progettazione e prima dell'approvazione o autorizzazione dei relativi progetti, o comunque prima della loro realizzazione" (art. 4, comma 4, d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152).

"La procedura per la valutazione di impatto ambientale costituisce, per i progetti di opere ed interventi ad essa sottoposti, presupposto o parte integrante del procedimento ordinario di autorizzazione o approvazione. I provvedimenti di autorizzazione o approvazione adottati senza la previa valutazione di impatto ambientale, ove prescritta, sono nulli" (art. 4, comma 5, d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152).

Il procedimento di VIA consiste: (i) nell'elaborazione e nella presentazione dello studio d'impatto ambientale da parte del proponente; (ii) nello svolgimento delle consultazioni; (iii) nella valutazione dello studio d'impatto ambientale; (iv) nella messa a disposizione delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni; (v) nell'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto; (vi) nell'integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto (art. 2, comma 1, lettera a), d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104).

È quindi pacifico definire la VIA come un procedimento tecnico-amministrativo consistente nell'elaborazione di un giudizio circa la possibilità (o meno) di dare attuazione a determinate tipologie di progetto e nella ponderazione e valutazione delle possibili soluzioni alternative, tenendo debitamente in considerazione gli eventuali effetti negativi antropici, ovvero l'impatto di un progetto sull'ambiente e sul patrimonio sociale e culturale.

I principali punti di forza di questa procedura sono: il carattere globale e preventivo. Il primo implica che un progetto venga sempre studiato ed analizzato nella sua interezza, allo scopo non di tutelare singoli fattori ambientali, meritevoli di essere preservati e presi in considerazione, ma di salvaguardare l'ambiente globalmente inteso, o per meglio dire, gli ecosistemi. Qualora infatti la VIA si soffermasse solo sui singoli fattori ambientali e non prendesse minimamente in considerazione una visione di insieme, si formulerebbe un giudizio prettamente settoriale e, cosa ancor più grave, potrebbero sfuggire effetti collaterali di portata consistente.

Il carattere preventivo implica invece che la VIA non possa essere eseguita *ex post* (successivamente

alla realizzazione di un progetto) perché, qualora si registrassero delle anomalie, queste non potrebbero essere corrette in modo esaustivo a causa della compiuta realizzazione del progetto stesso. Si potrebbe dunque solo procedere ad una mitigazione, e non ad una completa eliminazione, degli effetti negativi. La VIA, infatti, risponde al principio per cui “la migliore politica ecologica consiste nell’evitare *preventivamente* fin dall’inizio inquinamenti ed altri inconvenienti, anziché combatterne *successivamente* gli effetti” (Regione Lombardia, 1994).

I principi ai quali si ispira la VIA sono: il principio dello sviluppo sostenibile, il principio di prevenzione, il principio di partecipazione e il diritto di accesso alle informazioni.

Il principio dello sviluppo sostenibile è un principio di fonte internazionale, formalizzato per la prima volta nel 1987 dalla Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED) e pubblicato nel Rapporto Brundtland. “Lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri” (WCED, Rapporto Brundtland, 1987). Questo postulato è oggi volto a promuovere lo sviluppo economico senza compromettere qualitativamente e quantitativamente il patrimonio ambientale e le risorse naturali esauribili delle generazioni presenti e future, mediante un bilanciamento degli interessi coinvolti, ovvero garantendo “un regime di equilibrio ambientale” (Scialò e Costantino, 2011, p. 20). Pertanto questo principio è un vero e proprio obbligo procedurale per l’autorità competente, sancito dall’attuale Codice Ambientale (d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche).

Il principio di prevenzione è invece un principio di fonte comunitaria, recepito a livello nazionale dal d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152, art. 3-ter. Tale principio è considerato un criterio fondamentale del più generico principio dell’azione ambientale. Il carattere preventivo della VIA esige infatti che, affinché l’azione a tutela dell’ambiente possa di fatto ritenersi efficiente, anziché combattere gli effetti collaterali di un intervento antropico, sia meglio evitarne, *ex ante*, l’insorgenza.

Con il principio di partecipazione si permette un’ingerenza diretta del pubblico interessato alla procedura. Tuttavia questa partecipazione non potrebbe essere cosciente ed efficiente se non si permettesse ai soggetti interessati, di accedere alle informazioni pubbliche che investono la stessa procedura: questo spiega perché la VIA abbracci anche il diritto di accesso alle informazioni e perché, nel più generico scenario del principio di partecipazione, non se ne possa fare a meno. Una buona partecipazione alla procedura presuppone quindi un diritto di accesso alle informazioni, soprattutto perché il soggetto interessato può avanzare proprie osservazioni nel momento in cui hanno luogo le consultazioni, una fase tipizzante la VIA. Le consultazioni svolgono quindi un ruolo di grande centralità, in quanto sono garanzia di trasparenza dell’intero procedimento.

Volgendo infine l’attenzione alle finalità della VIA, l’art. 4, comma 3 del Codice Ambientale dispone che la VIA abbia come scopo quello di accertare che l’intervento umano sia compatibile con i presupposti di uno sviluppo sostenibile e che venga quindi realizzato nel rispetto della capacità

rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità, di tutti i fattori ambientali e della loro interazioni e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. Poiché anche l'uomo può essere considerato parte integrale dell'ambiente (sebbene sia egli stesso il fautore degli interventi oggetto d'analisi della VIA), tra le altre finalità della VIA deve essere annoverata anche la tutela della salute umana: tutelare l'ambiente significa infatti anche preservare la qualità della vita umana stessa (art. 4, comma 4 del d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152) (Scialò e Costantino, 2011; Regione Lombardia, 1994; Belgiorno et al., 2011; IPSOA, 2014).

3. La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale

In questa sezione analizziamo le singole fasi della procedura di VIA, dando per ciascuna di esse indicazioni sui contenuti essenziali e sulle metodologie ottimali, anche mediante il ricorso a casi esemplificativi.

La descrizione seguente rappresenta un possibile percorso da seguire, che tiene conto delle indicazioni contenute nella normativa nazionale (Codice Ambientale, d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 e d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104), delle principali raccomandazioni delle istituzioni sopranazionali (quali Commissione Europea e OCSE) e delle esperienze applicative in Italia.

3.1 Selezione dei casi e delimitazione dell'ambito di intervento

La VIA è obbligatoria per tutti quei progetti elencati nella Parte II, Allegato II del Codice Ambientale e per quelli compresi nella Parte II, Allegato III, qualunque sia la loro ubicazione. Quest'ultima specificazione è di grande rilevanza, in quanto vi sono dei progetti che, a seconda del luogo in cui dovrebbero essere ubicati secondo le previsioni del progetto, possono o meno essere obbligatoriamente sottoposti alla procedura. Ricadono tra i progetti per cui la VIA è obbligatoria anche quegli interventi di cui alla Parte II, Allegato IV, se nel progetto sia previsto che tali interventi debbano essere situati in zone naturali protette. Tutti i progetti elencati nella Parte II, Allegato II, Allegato III e Allegato IV hanno una caratteristica comune: la loro alta incisività potenziale sull'ambiente. È proprio in funzione di questa loro caratteristica particolarmente pericolosa per l'ambiente che devono essere obbligatoriamente sottoposti ad una procedura valutativa che stimi le possibili conseguenze sull'ambiente in ciascuna fase del loro ciclo vitale (realizzazione, implementazione ed eventuale dismissione) e che si preoccupi di analizzare, tra tutte le possibili alternative di intervento, quella migliore in termini di compatibilità ambientale.

BOX 1. Contenuti Parte II, Allegati II, III e IV, Codice Ambientale, d.lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche apportate dal d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104

Parte II – Allegato II - Criteri per verificare gli effetti significativi di un piano/programma sull'ambiente

Caratteristiche del piano/programma:

- ubicazione, natura, dimensioni e condizioni operative;
- influenza altri piani/programmi;
- integrazione delle considerazioni ambientali;
- problemi ambientali;
- rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria.

Caratteristiche degli effetti e delle aree interessate:

- 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 nello spazio degli effetti;
- valore e vulnerabilità dell'area interessata;
- effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti

Parte II – Allegato III – Progetti sottoposti a VIA:

Elenco A

- Raffinerie di petrolio greggio, impianti di gassificazione e di liquefazione
- Centrali termiche ed altri impianti di combustione e centrali nucleari ed altri reattori nucleari
- Impianti per il ritrattamento di combustibili nucleari irradiati e impianti destinati alla produzione, al trattamento e allo smaltimento definitivo dei combustibili nucleari irradiati
- Acciaierie integrate di prima fusione della ghisa e dell'acciaio
- Impianti per l'estrazione di amianto
- Impianti chimici integrati
- Impianti per il trattamento di prodotti intermedi e fabbricazione di prodotti chimici
- Impianti per la produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, elastomeri e perossidi
- Costruzione di tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, nonché aeroporti
- Costruzione di autostrade e strade extraurbane
- Costruzione di nuove strade a quattro o più corsie o raddrizzamento e/o allargamento di strade esistenti a due corsie
- Vie navigabili e porti di navigazione interna
- Porti marittimi commerciali, porti turistici e da diporto

- Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi
- Discariche di rifiuti urbani non pericolosi
- Impianti di smaltimento di rifiuti
- Sistemi di estrazione o di ricarica artificiale delle acque freatiche
- Opere per l'utilizzo non energetico di acque superficiali
- Impianti di trattamento delle acque reflue
- Estrazione in mare di petrolio e gas naturale
- Attività di coltivazione degli idrocarburi e delle risorse geotermiche sulla terraferma
- Dighe e altri impianti destinati a trattenere le acque e ad accumularle
- Gasdotti, oleodotti o conduttore per prodotti chimici
- Impianti per l'allevamento intensivo di pollame e di suini
- Impianti industriali destinati alla fabbricazione di pasta di carta, di carta e cartoni, alla concia del cuoio e del pellame
- Cave, attività minerarie a cielo aperto e torbiere
- Costruzione elettrodotti aerei esterni per il trasporto di energia elettrica
- Impianti per lo stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici pericolosi e per lo stoccaggio di gas combustibili in serbatoi sotterranei
- Recupero di suoli dal mare per una superficie

Elenco B

Agricoltura

- Cambiamento di uso di aree non coltivate, semi-naturali o naturali per la loro coltivazione agraria intensiva
- Iniziale forestazione
- Impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini
- Progetti di irrigazione
- Piscicoltura
- Progetti di ricomposizione fondiaria

Industria energetica ed estrattiva

- Impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda
- Impianti eolici per la produzione di energia elettrica sulla terraferma
- Attività di ricerca di minerali solidi e di risorse geotermiche
- Impianti industriali non termici per la produzione di energia, vapore ed acqua calda
- Impianti industriali per il trasporto del gas, vapore e dell'acqua calda
- Impianti industriali per la produzione di energia eolica
- Installazione di oleodotti e gasdotti
- Attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma

Lavorazione dei metalli

- Impianti di arrostimento o sinterizzazione di minerali metalliferi
- Impianti di produzione di ghisa o acciaio
- Impianti destinati alla trasformazione di metalli ferrosi
- Fonderie di metalli ferrosi

- Impianti destinati a ricavare metalli grezzi non ferrosi da minerali
- Impianti di fusione e lega di metalli non ferrosi
- Impianti per il trattamento di superficie di metalli e materie plastiche
- Impianti di costruzione e montaggio di auto e motoveicoli e costruzione dei relativi motori; impianti per la costruzione e riparazione di aeromobili; costruzione di materiale ferroviario e rotabile
- Cantieri navali
- Imbutitura di fondo

Industria dei prodotti alimentari

- Impianti per il trattamento e la trasformazione di materie prime animali e vegetali
- Impianti per la fabbricazione di prodotti lattiero-caseari
- Impianti per la produzione di birra o malto
- Impianti per la produzione di dolciumi e sciroppi
- Macelli
- Impianti per la produzione di farina di pesce o di olio di pesce
- Molitura dei cereali, industria dei prodotti amidacei, industria dei prodotti alimentari
- Zuccherifici, impianti per la produzione di lieviti

Industria dei tessili, del cuoio, del legno e della carta

- Impianti di fabbricazione di pannelli di fibre, pannelli di particelle e compensati
- Impianti per la produzione e la lavorazione di cellulosa, fabbricazione di carta e cartoni
- Impianti per il pretrattamento o la tintura di fibre, di tessili, di lana
- Impianti per la concia del cuoio e del pellame

Industria della gomma e delle materie plastiche

Progetti di infrastrutture

- Progetti di sviluppo di zone industriali o produttive
- Progetti di sviluppo di aree urbane
- Impianti meccanici di risalita
- Derivazione di acque superficiali
- Interporti, porti lacuali e fluviali, vie navigabili
- Strade extraurbane secondarie
- Costruzione di strade di scorrimento in area urbana o potenziamento di esistenti a quattro o più corsie
- Linee ferroviarie a carattere regionale o locale
- Sistemi di trasporto a guida vincolata, funicolari o linee simili
- Acquedotti
- Opere costiere destinate a combattere l'erosione e lavori marittimi volti a modificare la costa
- Opere di regolazione del corso dei fiumi e dei torrenti, canalizzazione e interventi di bonifica ed altri simili
- Aeroporti

- Porti turistici e da diporto
- Impianti di smaltimento di rifiuti urbani e speciali non pericolosi
- Discariche di rifiuti urbani non pericolosi
- Impianti di depurazione delle acque
- Elettrodotti aerei per il trasporto di energia elettrica

Altri progetti

- Campeggi e villaggi turistici
- Piste permanenti per corse e prove di automobili, motociclette ed altri veicoli a motore
- Centri di raccolta, stoccaggio e rottamazione di rottami di ferro, autoveicoli e simili
- Banchi di prova per motori, turbine, reattori
- Fabbricazione di fibre minerali artificiali
- Fabbricazione, condizionamento, carico o messa in cartucce di esplosivi
- Stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici pericolosi
- Recupero di suoli dal mare
- Impianti destinati alla produzione di clinker (cemento) in forni rotativi
- Cave e torbiere
- Impianti per la produzione di vetro
- Trattamento di prodotti intermedi e fabbricazione di prodotti chimici
- Produzione di pesticidi, prodotti farmaceutici, pitture e vernici, elastomeri e perossidi

Parte II – Allegato IV – Elementi di verifica per l'assoggettamento ordinario VIA di progetti dell'Allegato III, elenco B, non ricadenti in aree naturali protette

Caratteristiche dei progetti:

- dimensioni del progetto;
- cumulo con altri progetti;
- utilizzazione di risorse naturali;
- produzione di rifiuti;
- inquinamento e disturbi ambientali;
- rischio di incidenti

Localizzazione dei progetti:

- utilizzazione attuale del territorio;
- ricchezza relativa, qualità e capacità di rigenerazione delle risorse naturali;
- capacità di carico dell'ambiente naturale

Caratteristiche dell'impatto potenziale:

- portata dell'impatto;
- natura transfrontaliera dell'impatto;
- ordine di grandezza e della complessità dell'impatto;
- probabilità dell'impatto;
- durata, frequenza e reversibilità dell'impatto

La VIA è invece prevista solo eventualmente (nel senso che la procedura viene attivata solo qualora i risultati emergenti dall'esperimento preliminare di una verifica di assoggettabilità siano positivi), per tutti quei progetti di cui alla Parte II, Allegato II, qualora il loro uso risponda ad un arco temporale non superiore ai due anni e qualora siano strettamente necessari “[...] per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti” (Scialò e Costantino, 2011, pag. 31). La VIA è prevista eventualmente anche nel caso di modifiche ai progetti elencati nella Parte II, Allegato II e per i progetti di cui alla Parte II, Allegato IV, se non ubicati in zone naturali soggette a protezione.

Il campo di applicazione della VIA eventuale è sicuramente l'aspetto più rilevante e problematico su cui occorre soffermarsi, in quanto eventuali modifiche, sicuramente rilevanti, necessarie e significative, apportate ai progetti elencati nella Parte II, Allegato II, potrebbero determinare l'insorgenza di nuovi impatti non considerati.

Quando parliamo di modifiche, facciamo esplicito riferimento a cambiamenti apportati ad un progetto già precedentemente approvato e riguardanti variazioni strutturali e funzionali atte a produrre significativi effetti negativi sull'ambiente. Suddette modifiche dovranno pertanto essere sottoposte alla procedura di assoggettabilità e, se considerate significative dall'autorità competente, dovranno essere sottoposte a VIA. Poiché la scelta di eseguire una VIA dipende quindi dalla eventuale modifica, occorre soffermarsi su cosa debba intendersi in termini giuridici per modifica sostanziale: “si riconosce la natura di modifica sostanziale rispetto al progetto autorizzato, qualora l'intervento rappresenti una trasformazione dell'opera che introduca elementi di rilevante novità nella realizzazione, [...] tali da mutare in maniera incisiva il rapporto con l'ecosistema dell'area interessata, sotto il profilo, per esempio, della variazione qualitativa o quantitativa dell'aumento significativo dell'emissioni atmosferiche.” (TAR Campania, Salerno, Sezione I, pronuncia n. 12 del 2007). Da questa pronuncia emerge chiaramente che una modifica è rilevante ai fini della VIA solo se in grado di produrre un cambiamento così drastico nel progetto da renderne necessaria un'ulteriore valutazione. Questo perché la modifica, cambiando la struttura o le funzioni del progetto stesso, potrebbe generare degli effetti negativi sull'ambiente, non emersi e quindi non valutati prima dell'insorgere delle modifiche.

Una volta appurata la natura obbligatoria o eventuale di una valutazione, occorre stabilire se il progetto da sottoporre a VIA è di competenza statale o regionale, distinzione che si fonda soprattutto sulla rilevanza e sulla dimensione degli interventi.

Nello specifico, sono di competenza statale i progetti di cui alla Parte II, Allegato II del Codice Ambientale e i progetti, sempre compresi nel suddetto Allegato, che possono essere sottoposti alla VIA solo eventualmente, ovvero solo qualora l'esito della verifica di assoggettabilità sia positivo. Sono quindi di competenza statale, secondo l'Allegato II, i progetti che prevedono la costruzione di: raffinerie di petrolio greggio, centrali termiche, centrali per la produzione dell'energia idroelettrica, impianti per l'estrazione di amianto, centrali nucleari, elettrodotti aerei, acciaierie integrate,

impianti chimici integrati, oleodotti, gasdotti o condutture per prodotti chimici, impianti volti a indirizzare o accumulare le acque in modo permanente a fini energetici e le modifiche o estensioni a questi ed altri progetti elencati nell'Allegato II.

Sono invece di competenza regionale i progetti elencati nella Parte II, Allegati III e IV del Codice Ambientale. Si tratta di progetti che interessano il recupero di suoli dal mare, l'utilizzo non energetico di acque superficiali, gli impianti termici ed eolici per la produzione di energia elettrica, gli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, gli impianti di depurazione delle acque ed altri ancora elencati nell'Allegato II. I progetti di competenza regionale riportati nell'Allegato IV sono invece raggruppati per aree di intervento: agricoltura; industria energetica ed estrattiva; lavorazione dei metalli e dei prodotti minerali; industria dei prodotti alimentari; industria dei tessili, del cuoio, del legno e della carta; industria della gomma e delle materie plastiche; progetti di infrastrutture, altri progetti.

A questo punto occorre solo chiarire quali siano i progetti che invece non possono mai essere sottoposti alla VIA.

Il Codice Ambientale in passato prevedeva che, per opere di difesa nazionale o di protezione o per opere necessarie a far fronte a situazioni di necessità e urgenza (e.g., determinate da un pericolo imminente o a seguito di una calamità) oppure per opere temporanee, non fosse necessario realizzare la VIA, in quanto si trattava di opere rispondenti ad un interesse pubblico così impellente che la realizzazione di una preventiva procedura valutativa avrebbe potuto compromettere il perseguimento dello stesso interesse pubblico e il carattere urgente dell'opera.

Oggi invece, a seguito dell'intervento operato dal d.lgs. del 29 giugno 2010, n. 128 (il cosiddetto secondo correttivo), sono esonerate dalla VIA solo le opere di difesa nazionale e gli interventi di protezione civile realizzati in situazioni di emergenza. È stato quindi di fatto esteso il raggio d'azione della procedura di VIA.

Occorre tuttavia precisare che, rispetto ai progetti di difesa nazionale, il legislatore ha avvertito la necessità di sottoporre comunque ad una valutazione caso per caso i singoli progetti. Si tratta di una valutazione svolta dalle autorità competenti, ovvero dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) di concerto con il Ministero della Difesa. Nell'esperire questa valutazione, si tiene conto delle caratteristiche del progetto, quali la tipologia e la localizzazione dell'opera oggetto di valutazione. La prevalenza dell'interesse pubblico ambientale o di difesa nazionale dipende quindi dalle autorità competenti e l'eventuale esclusione dell'opera dalla VIA viene deliberata esclusivamente con decreto interministeriale. Rispetto a queste tipologie di intervento, è bene comunque precisare che non tutte le opere di difesa nazionale sono escluse dalla VIA, nel senso che l'art.6. comma 10 del Codice Ambientale, richiamando il comma 4 dello stesso articolo, esclude espressamente solo le opere di difesa di "somma urgenza" o "coperte dal segreto di Stato" ricadenti nella disciplina di cui all'ex art. 17 del d.lgs. n. 163 del 2006. Nel nostro ordinamento

è tuttavia assente un'elencazione e una definizione di queste opere di difesa di “somma urgenza” o “coperte dal segreto di Stato”. Si tratta di una grave lacuna normativa a cui la giurisprudenza ha cercato di porre rimedio, ribadendo più volte che debbano essere chiariti i criteri suscettibili di qualificare un intervento come opera di difesa nazionale. Per ovviare a questa mancanza normativa, la giurisprudenza ha più volte precisato che occorre fare riferimento non solo al carattere soggettivo del progetto (ovvero alla natura dell'Amministrazione che si preoccupa dell'opera), ma anche a quello oggettivo (ovvero alle finalità dell'opera).

Per quanto concerne l'esenzione dalla VIA delle opere di protezione civile, questa previsione risponde alla necessità di evitare che l'interesse di cui si fa portatrice l'opera, connotato spesso anche dal carattere di impellenza e urgenza, possa essere compromesso, qualora il suo perseguimento sia subordinato all'esperimento di una VIA, con tutte le tempistiche che la procedura esige. D'altro canto è pur sempre vero che anche la tutela dell'ambiente è un interesse pubblico che non deve essere mai sacrificato. Per questa ragione il legislatore, al fine di non oscurare l'incisività degli aspetti di impatto ambientale legati alla realizzazione dell'opera, ha posto a carico dell'autorità competente in materia di VIA, l'onere di esaminare l'opportunità di realizzare una forma di valutazione alternativa, di porre il pubblico nelle condizioni per poter accedere alle informazioni raccolte, anche quelle attinenti l'esclusione, e di informare la Commissione Europea di suddette informazioni.

Al fine di evitare comportamenti opportunistici volti a eludere la procedura della VIA, è espressamente previsto un divieto di frazionamento dei progetti. Questo divieto si rivolge soprattutto a quelle tipologie d'intervento che possono essere sottoposte alla VIA solo eventualmente, perché sono previste delle soglie dimensionali minime rispetto alle quali è esclusa o meno la procedura della VIA. Pertanto, si presume che chi pone in essere un comportamento elusivo di questo tipo sia consapevole del fatto che, qualora il progetto non venisse frazionato, vi sarebbero elevate probabilità che sia sottoposto ad una valutazione a causa del superamento delle soglie dimensionali minime previste, mentre, se scomposto, il progetto non sarebbe assoggettato alla VIA in quanto sarebbero rispettati i limiti dimensionali.

Dato che la competenza di un progetto da sottoporre a VIA può essere statale o regionale, ne consegue che le autorità competenti saranno statali o regionali. Nel testo originario, il Codice Ambientale individuava l'autorità competente utilizzando un criterio soggettivo: era competente l'autorità tenuta ad approvare definitivamente l'opera sottoposta alla VIA. Questa previsione rispondeva ai più squisiti principi costituzionali di economia ed efficienza dell'azione amministrativa e alla semplificazione del contesto amministrativo.

Le modifiche introdotte dal d.lgs. del 16 gennaio 2008, n. 4 (il cosiddetto primo correttivo) hanno ridefinito il criterio per individuare l'autorità competente, facendo riferimento alla tipologia di progetto da sottoporre a procedura valutativa. Tale criterio strutturale di selezione è tuttora in essere. Sarà quindi competente lo Stato (nella funzione del MATTM e del Ministero dei Beni e

delle Attività Culturali e del Turismo, MiBACT) per i progetti contenuti nella Parte II, Allegato II del Codice Ambientale, ovvero i progetti più rilevanti con effetti su vasta scala (Rossi, 2015), mentre saranno competenti le Regioni per i progetti contenuti nella Parte II, Allegati III e IV, ovvero sarà la legge regionale ad individuare l'autorità competente coincidente con la pubblica amministrazione che presiede ai compiti di carattere ambientale. Nel caso specifico di progetti suscettibili di ricadute sull'ambiente che possano interessare regioni diverse, qualora la competenza sia statale, è previsto che la VIA sia realizzata mediante l'interazione tra Stato e Regioni coinvolte; qualora la competenza sia regionale, la procedura sarà realizzata d'intesa con le Regioni interessate. Nella procedura della VIA, l'autorità competente assolve a diversi compiti. Primo fra tutti quello di elaborare una decisione finale con obbligo di motivazione a conclusione dell'*iter* procedurale della VIA. Le compete inoltre anche l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, qualora il caso oggetto di pronuncia da parte dell'autorità lo renda necessario.

Infine, occorre ricordare le modifiche ed integrazioni apportate al Codice Ambientale in seguito al recepimento della direttiva 2014/52/UE attraverso l'attuazione del d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104. Il d.lgs. n. 104/2017 modifica la disciplina della procedura di VIA e la procedura di verifica di assoggettabilità, al fine di efficientare le procedure, di innalzare i livelli di tutela ambientale, di contribuire a sbloccare il potenziale derivante dagli investimenti in opere, infrastrutture e impianti per rilanciare la crescita sostenibile, attraverso la correzione delle criticità riscontrate da amministrazioni e imprese. Le principali novità emerse con l'approvazione del d.lgs. n. 104/2017 riguardano sia progetti di competenza statale che progetti di competenza delle Amministrazioni territoriali. In particolare per i primi il d.lgs. n. 104/2017 prevede una notevole semplificazione della procedura concedendo al proponente la possibilità di richiedere il rilascio di un "provvedimento unico ambientale", che coordini e sostituisca tutti i titoli abilitativi o autorizzativi riconducibili ai fattori ambientali, in alternativa al provvedimento di VIA ordinario. Per i progetti di competenza delle Amministrazioni territoriali il d.lgs. n. 104/2017 prevede una maggiore autonomia delle Amministrazioni locali attraverso l'introduzione di un nuovo apposito articolo dedicato al procedimento autorizzatorio unico di competenza regionale (art. 5, d.lgs. n. 104/2017). Infine il d.lgs. n. 104/2017 introduce anche importanti novità sulla partecipazione del pubblico. In particolare, la partecipazione viene ampliata consentendo ai residenti nei territori potenzialmente interessati da un progetto sottoposto a procedura di VIA, di ricorrere all'istituto dell'inchiesta pubblica (art 13, comma 2, d.lgs. n. 104/2017).

3.2 Fasi della procedura

Le modalità di svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità (o *screening*) a VIA sono descritte all'art. 8 del d.lgs. n. 104/2017. L'art. 10 del d.lgs. 104/2017 definisce i contenuti dello Studio di Impatto Ambientale (o *scoping*). *Screening* e *scoping* rappresentano le fasi preliminari del processo di VIA. Si passa quindi alla presentazione e alla pubblicazione del progetto (fase iniziale),

definendone chiaramente l'ambito di competenza, gli obiettivi da raggiungere, le autorità competenti e i soggetti coinvolti (art. 10, 11 e 12, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104). Si procede quindi con le consultazioni (fase istruttoria), per finire con la valutazione dello Studio di Impatto Ambientale (fase conclusiva) che contiene una decisione in merito al progetto e che fornisce indicazioni sul monitoraggio dello stesso, alla luce dell'esito delle consultazioni (art. 13 e 14, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104).

Mentre la procedura ordinaria di VIA consta semplicemente di una fase iniziale, una fase istruttoria e una fase conclusiva, i due momenti (ma sarebbe meglio definirli sub-procedimenti per le ragioni che si dirà di seguito) di *screening* e *scoping* risultano obbligatori solo in riferimento a determinate tipologie di progetto e a discrezione del soggetto proponente (art. 9 e 10, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104).

3.2.1 Verifica di assoggettabilità o screening

Rispetto allo *screening* si è soliti pensare, probabilmente per motivi esemplificativi ma erroneamente, ad una fase che compone la più complessa procedura della VIA. In realtà la verifica di assoggettabilità, data la sua complessità e l'autonomia riconosciuta dallo stesso Codice Ambientale che all'art. 20 (e all'art. art. 9, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104) ne disciplina lo svolgimento, è essa stessa una procedura, meno complessa della VIA, la cui previsione risponde ovviamente a motivazioni diverse. Per questo motivo lo *screening* è spesso definito come un sub-procedimento della VIA.

Lo *screening* è inoltre qualificato come preliminare alla VIA perché realizzato preventivamente, ma solo con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali la VIA è realizzata solo eventualmente e solo in base all'esito positivo della verifica di assoggettabilità, la quale è volta appunto ad accertare la necessità di sottoporre uno specifico intervento antropico ad una valutazione di impatto ambientale.

Le categorie di progetto che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono con quelle categorie di progetto rispetto alle quali la VIA è solo eventuale, e sono riportate in questo paragrafo solo sinteticamente, per motivi espositivi: 1) 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 (*screening* di competenza statale); 2) modifiche dei progetti elencati nell'Allegato II suscettibili di produrre effetti negativi e significativi per l'ambiente (*screening* di competenza statale); 3) progetti elencati nell'Allegato IV (*screening* di competenza regionale).

Quindi la verifica di assoggettabilità non può essere considerata una fase costitutiva ed imprescindibile della VIA, perché essa non deve essere esperita sempre, ma solo rispetto ai progetti appena elencati. Può quindi essere considerata un elemento aggiuntivo eccezionale rispetto al normale *iter* procedurale della VIA che per gli altri progetti prende invece avvio con la presentazione dell'istanza di VIA o, se voluto dal soggetto proponente, con la fase di definizione dei contenuti dello

Studio di Impatto Ambientale (o *scoping*).

La direttiva n. 2011/92/UE che ha armonizzato a livello comunitario la disciplina della VIA, specifica che lo *screening* può essere realizzato o mediante un'analisi caso per caso, oppure lasciando agli Stati Membri la possibilità di fissare delle soglie dimensionali rispetto alle quali si procede o meno alla verifica di assoggettabilità. Suddetta direttiva è molto chiara nello specificare che, anche qualora si decidesse di fare riferimento ad un indicatore dimensionale, data la rilevanza che riveste lo *screening* (perché in base al suo esito si decide se procedere o meno ad effettuare la VIA), occorrerebbe fare riferimento comunque anche a specifici criteri di selezione. Pertanto non è possibile escludere un progetto solo facendo riferimento alle sue dimensioni: occorre avere una visione d'insieme. Suddetti criteri sono contenuti nella stessa direttiva e sono stati recepiti a livello nazionale nell'Allegato V, Parte II del Codice Ambientale. I criteri in questione sono molteplici, e riguardano aspetti diversi. Si spazia infatti dalle intrinseche caratteristiche del progetto (dimensioni, cumulo con altri progetti, produzione di rifiuti, utilizzazione delle risorse naturali, produzione di inquinamento e disturbi acustici, rischio di incidenti concernenti le tecnologie o sostanze utilizzate); alla localizzazione del progetto (capacità di assorbimento ambientale delle aree geografiche in cui verrà situato l'impianto, effetti su riserve e parchi naturali, zone costiere e montuose, zone a forte densità demografica); alle caratteristiche dell'impatto potenziale (portata dell'impatto, probabilità di accadimento dell'impatto, durata, frequenza e reversibilità dell'impatto). È opportuno chiarire che il riferimento alle soglie dimensionali non può fungere da giustificazione per comportamenti volti ad eludere la procedura della VIA, in quanto vi è un espresso divieto di frazionamento del progetto.

Lo *screening* ha inizio con una fase introduttiva che consiste nella presentazione dell'istanza di assoggettabilità all'autorità competente del caso (MATTM o autorità regionale con competenze ambientali). All'istanza deve essere allegato anche il progetto preliminare e lo studio preliminare ambientale. Sebbene manchi una definizione di studio preliminare ambientale, si è soliti ritenere che i contenuti di tale studio siano pressoché identici a quelli previsti per il SIA. La principale differenza tra SIA e studio preliminare sta nel fatto che, trattandosi quest'ultimo di uno studio preliminare e non definitivo, i contenuti saranno meno specifici.

Segue poi una fase di pubblicità con la quale viene data informazione dell'avvio della procedura di *screening*. In questa fase il soggetto proponente ha l'obbligo di pubblicare un avviso circa l'effettivo deposito dell'istanza presso la Gazzetta Ufficiale, se il progetto rientra in quelli di competenza statale, o presso il Bollettino Ufficiale della Regione o della Provincia Autonoma e presso l'Albo Pretorio dei Comuni che possono essere interessati dal progetto, se questo rientra tra quelli di competenza delle Regioni.

Dal momento della pubblicazione, in cui si informa dell'avvio della verifica di assoggettabilità, i soggetti interessati possono presentare entro un termine di quarantacinque giorni le proprie osservazioni all'autorità competente: ha così inizio la fase istruttoria.

Entro un termine di novanta giorni dalla pubblicazione, l'autorità competente si preoccupa di accertare se il progetto sia suscettibile o meno di ripercussioni negative e apprezzabili sull'ambiente. Nello svolgere suddetto accertamento si tiene conto non solo delle eventuali osservazioni presentate dai soggetti interessati ma anche degli indicatori oggettivi di tollerabilità descritti nell'Allegato V del Codice Ambientale. Entro questo stesso arco di tempo l'autorità competente può richiedere, per una sola volta, l'integrazione di documenti utili a formulare un giudizio di esclusione o meno del progetto alla procedura della VIA.

La procedura di *screening* si conclude con la decisione finale e la pubblicazione della decisione. Il provvedimento finale chiarirà se il progetto debba essere sottoposto alla VIA, perché i suoi impatti ambientali sono considerati significativi, oppure no.

Nel contesto che stiamo descrivendo non è mai ammesso il cosiddetto “silenzio assenso” da parte dell'autorità competente, in quanto essa è chiamata ad esprimersi su questioni troppo delicate e rispetto alle quali una negligenza o un comportamento superficiale potrebbero determinare conseguenze imprevedibili ed inimmaginabili. Pertanto l'autorità competente del caso è obbligata a pronunciarsi nel rispetto del termine ultimo previsto dal Codice Ambientale. Infatti, in caso di inerzia, a tutela del proponente, è previsto che quest'ultimo possa diffidare l'autorità competente per sollecitarla a concludere in tempi più celeri possibili la procedura oppure, a norma dello stesso art. 20, comma 4 così come modificato dal correttivo 2010, il proponente potrà presentare ricorso dinnanzi al Giudice Amministrativo. Qualora il Giudice accerti l'illegittimità dell'inerzia dell'autorità competente, essa soccomberà all'obbligo di concludere la procedura entro un ulteriore termine di trenta giorni e, qualora non si dovesse rispettare quest'ulteriore termine, si procederà ad individuare un Commissario che sostituisca l'autorità e che provveda quindi a concludere lo *screening*.

Ovviamente, data la rilevanza che assume a livello comunitario il momento della pubblicità, il provvedimento dovrà essere pubblicato, ad opera dell'autorità competente, anche qualora si escluda l'assoggettamento alla VIA. Tale pubblicazione avverrà o in Gazzetta Ufficiale, se il progetto è di competenza statale, o nel Bollettino Ufficiale della Regione o della Provincia Autonoma, per i progetti di competenza regionale, nonché sul sito *web* della stessa autorità (Bonardi e Patrignani, 2010; Scialò e Costantino, 2011; IPSOA, 2014).

3.2.2. Definizione dei contenuti dello Studio di Impatto Ambientale o *scoping*

Come lo *screening*, anche lo *scoping* è un momento solo facoltativo dell'iter procedurale della VIA ed è pertanto rimesso alla volontà del proponente. Anch'esso è realizzato preliminarmente rispetto alla vera procedura della VIA e non può quindi essere considerato come una delle fasi tipizzanti la procedura ma, eventualmente, si somma a quelle che la caratterizzano. Si tratta dunque, come nel caso dello *screening*, di un vero e proprio sub-processo poiché si articola in una fase introduttiva, in una fase consultiva e in una fase conclusiva, ma, a differenza dello *screening*, non può

essere considerato “un procedimento nel procedimento” in quanto non ha una propria autonomia riconosciuta dal Codice Ambientale, che comunque lo disciplina esaustivamente.

Lo *scoping* è sussidiario all’elaborazione dello Studio di Impatto Ambientale, il documento tecnico referente tutte le informazioni utili circa il progetto in analisi, e funge da supporto al proponente per reperire tutte le informazioni necessarie ai fini dell’espletamento della procedura. In termini pratici, con lo *scoping* si instaura un contraddittorio tra proponente, autorità competente e soggetti competenti in materia ambientale, allo scopo di fornire all’autorità competente tutte le informazioni e tutta la documentazione necessaria per la valutazione. L’espletamento dello *scoping* tuttavia non ha la funzione di garantire al proponente che la successiva VIA dia esito positivo, quanto piuttosto quella di chiarire al proponente come dovrà essere redatto il SIA e il progetto preliminare, nonché quale sia la documentazione necessaria.

La rilevanza di questo sub-processo, che è stato introdotto a livello comunitario con la direttiva n. 97/11/CE, è tale che in alcuni Stati Membri lo *scoping* deve essere esperito obbligatoriamente, nonostante le disposizioni comunitarie non costringano gli Stati ad adottarlo forzatamente, a conferma proprio degli incredibili risultati performanti che esso può offrire.

Lo *scoping* ha inizio con una fase introduttiva che coincide con la presentazione dell’istanza di *scoping* e di una serie di documenti (progetto preliminare, studio preliminare ambientale, elenco delle autorizzazioni, delle licenze o concessioni necessarie, relazione espositiva del piano di lavoro). Lo *scoping* non ha nessuna rilevanza esterna, contrariamente allo *screening* che può determinare l’esclusione di un progetto dalla VIA. Lo *scoping* assolve per il proponente una mera funzione strumentale e sussidiaria e, nonostante possa contribuire a migliorare la qualità della successiva VIA, non potrà mai assumere la significatività che è invece attribuita allo *screening*: questo spiega perché nello *scoping* sia esclusa qualunque forma di pubblicità.

Nella successiva fase della consultazione, il proponente ha l’opportunità di reperire, attraverso il contraddittorio con l’autorità competente, le informazioni necessarie all’elaborazione del progetto definitivo e del SIA. In base alla documentazione raccolta e presentata, si valutano eventuali incompatibilità del progetto preliminare. Se tali incompatibilità esistono, l’autorità fornisce al proponente le istruzioni necessarie per ovviare a queste preliminari incompatibilità, senza però che questo sia garanzia di esito positivo dell’intera procedura valutativa, poiché nulla toglie che nel corso della valutazione emergano nuovi ostacoli. Sempre in questa fase, il proponente può decidere di attivare, contestualmente allo *scoping*, anche una Conferenza di Servizi preliminare. La Conferenza di Servizi è un importante strumento di semplificazione procedimentale di natura amministrativa, volta a promuovere un più celere raccordo fra le pubbliche amministrazioni che intervengono nella procedura amministrativa. Il motivo per cui la Conferenza di Servizi garantisce una semplificazione procedurale risiede nella possibilità di esaminare contestualmente interessi aventi carattere pubblico i quali, in assenza della Conferenza, sarebbero considerati singolarmente e in ordine progressivo,

rallentando inevitabilmente l'*iter* procedurale. A tal proposito la legge n. 241/1990, disciplinante il procedimento amministrativo, dispone nell'art. 14-*bis*, comma 3 che, nel caso sia richiesta la VIA, la Conferenza di Servizi si pronuncia sul progetto preliminare entro un termine di 30 giorni dalla conclusione della fase di *scoping*. Inoltre l'autorità competente deve rendere noti gli esiti della fase di *scoping* nella Conferenza. Qualora la fase di *scoping* non sia terminata entro 90 giorni dall'attivazione della Conferenza, sarà quest'ultima a esprimere un giudizio circa il progetto preliminare e il SIA.

Nella fase conclusiva lo *scoping* prevede l'elaborazione di un atto amministrativo da parte dell'autorità competente, che non deve essere confuso col provvedimento conclusivo dello *screening* che può anche essere impugnato. Si tratta di un atto che chiarisce al proponente il modo in cui deve essere elaborato il SIA, ma soprattutto il progetto preliminare, al fine di evitare che nella fase istruttoria della VIA manchi qualche documentazione indispensabile per una completa e soddisfacente valutazione dell'intero progetto.

Lo *scoping* deve essere realizzato entro un termine di 60 giorni dalla fase di consultazione. Poiché il Codice Ambientale nell'art. 21 disciplinante suddetto momento procedurale non si pronuncia in merito alla perentorietà del termine, in forza di considerazioni che vertono sulla necessità di tutelare la posizione del proponente, si è soliti ritenere che suddetto termine sia prorogabile (Scialò e Costantino, 2011; IPSOA, 2014; Ceccarelli, 2015; Bonardi e Patrignani, 2010).

3.2.3 Lo Studio di Impatto Ambientale

Lo Studio di Impatto Ambientale (SIA) è il documento tecnico-scientifico per eccellenza della VIA, contenente tutte le informazioni riguardanti il progetto definitivo ed elaborato tenendo conto anche dei dati raccolti durante la fase di *scoping*.

La *ratio* sottesa alla sua elaborazione è quella di porre l'autorità competente a conoscenza di tutte le informazioni attinenti il progetto, così da poter confrontare la situazione ambientale in assenza del progetto con quella in caso di realizzazione dello stesso, permettendo di giudicare, tramite suddetto confronto, "[...] la compatibilità ambientale di un progetto ovvero i margini e le condizioni di accettabilità dei singoli impatti e delle loro interazioni, anche in termini cumulativi e sinergici" (IPSOA, 2014, pg 212).

Si tratta di un documento la cui elaborazione è di competenza del proponente, così come i costi ad esso associati. Ovviamente il proponente si avvarrà di progettisti e di soggetti tecnici da lui designati e incaricati.

La direttiva n. 2011/92/UE precisa quali debbano essere i contenuti indispensabili del SIA: una descrizione del progetto (recante le sue caratteristiche, la localizzazione e le dimensioni); una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio e di dismissione; le misure volte a evitare, ridurre e compensare gli impatti negativi rilevanti; una sintetica descrizione di tutte le alternative di intervento prese in considerazione

dal proponente (compresa l'opzione zero)¹ e conseguente motivazione per cui la scelta del proponente è ricaduta proprio sul progetto presentato, tra tutte le alternative a disposizione; una descrizione riguardante le misure che il proponente intende adottare per realizzare il monitoraggio (art. 11, comma 3, d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 104 e art. 22, modifica alla Parte II, Allegato VII del Codice Ambientale).

È bene inoltre ricordare che nella Parte II, Allegato VII del Codice Ambientale, contenente disposizioni molto più dettagliate rispetto all'art. 22 dello stesso Codice circa le informazioni da rendere note nell'elaborazione del SIA, è precisato che esso debba contenere anche un elaborato non tecnico e riassuntivo (sintesi non tecnica) sulle caratteristiche dell'opera, così da consentire al pubblico interessato di comprendere il progetto stesso senza eccessivi tecnicismi e potersi esprimere al riguardo nella fase consultiva della VIA. La previsione della sintesi non tecnica risponde anche a un'altra importante necessità: quella di combattere e contenere il fenomeno NIMBY (*Not In My Backyard*, non nel mio giardino), ovvero un atteggiamento che si riscontra nelle proteste contro opere di interesse pubblico o non, che hanno, o si teme possano avere, effetti negativi sui territori in cui verranno costruite, come ad esempio grandi vie di comunicazione, cave, sviluppi insediativi o industriali, termovalorizzatori, discariche, depositi di sostanze pericolose, centrali elettriche e simili. L'atteggiamento consiste nel riconoscere come necessari, o comunque possibili, gli oggetti del contendere ma, contemporaneamente, nel non volerli nel proprio territorio a causa delle eventuali controindicazioni sull'ambiente locale.² Poiché un tale fenomeno è assolutamente in grado di rallentare la VIA e di ostacolare la realizzazione del progetto oggetto di studio, stante la rilevanza e la centralità attribuita al momento partecipativo nella procedura di valutazione, la sintesi non tecnica diventa un strumento conoscitivo imprescindibile della procedura.

Essendo il SIA il documento tecnico per eccellenza della VIA, è opportuno soffermarsi sulle metodologie in uso per elaborarlo. Non esiste una metodologia unica e universale, valida in qualunque circostanza, poiché la scelta dipende dal caso specifico oggetto di valutazione. Non esiste inoltre uno strumento tecnico formalizzato a livello normativo. Pertanto la scelta è rimessa alla discrezionalità dei progettisti e dei tecnici coinvolti nell'elaborazione del SIA. Occasionalmente si percorrono anche strade sperimentali, impiegando diverse metodologie contemporaneamente. Le tecniche

1 Che ricordiamo essere l'opzione di "non intervento". Quindi, quando si afferma che il SIA deve contenere un'analisi delle possibili e significative alternative di intervento compresa l'opzione zero, si vuole intendere che il proponente abbia sottoposto all'attenzione dei tecnici anche questa possibilità e che quindi questi abbia stimato, sostanzialmente mediante un'analisi costi-benefici, anche gli eventuali impatti sull'ambiente nell'ipotesi di mancata realizzazione del progetto.

2 La degenerazione estrema della sindrome NIMBY prende il nome di BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*, costruire assolutamente nulla in nessun luogo vicino a niente).

maggiormente in uso per stimare i potenziali impatti di un intervento antropico, ed eventualmente valutare possibili alternative di intervento, sono le *checklist* e le matrici.

Le prime consistono appunto in liste in cui sono elencati gli elementi del sistema ambientale potenzialmente destinatari di effetti negativi legati alla realizzazione del progetto. Questa tecnica è particolarmente appropriata quando vi sono diverse alternative di intervento, a ciascuna delle quali è attribuito un valore (numerico o qualitativo). In questo modo è possibile stimare per ogni alternativa l'impatto sui fattori ambientali e quindi orientare la scelta sull'alternativa meno invasiva, meno impattante. La forma più semplice di *checklist* è quella meramente descrittiva, con cui si stimano solo i pro e i contro del progetto. È adatta soprattutto quando non vi sono molte alternative di intervento, se non quella di realizzazione del progetto così come proposto e l'opzione zero. In questi casi gli impatti scaturenti dal progetto proposto non sono così significativi da ritenere necessario il non intervento, e questo spiega perché si ricorra a una forma descrittiva di *checklist*.

Si ricorre generalmente alla *checklist* in tutti i casi in cui i possibili effetti dell'intervento sono circoscritti ad una determinata area e non dispersivi: progetti di discariche, stazioni aeroportuali, etc. In caso contrario, si ricorre alle matrici di correlazione, definite spesso come delle *checklist* bidimensionali, in cui sono posti in relazione due sistemi: il progetto e i fattori inquinanti o ambientali. Quindi sulle colonne sono riportate le caratteristiche delle alternative da valutare, mentre sulle righe sono raccolti i dati riguardanti i fattori ambientali/inquinanti. Data la maggiore ricchezza di informazioni reperibili dalla matrice, è possibile non solo studiare le fasi che caratterizzano il ciclo vitale del progetto (fase di lavorazione, fase di gestione, etc.), ma anche identificare gli impatti diretti e indiretti.

In alcuni casi si ricorre anche ai cosiddetti "alberi di impatto", che si fondano su relazioni di causa-effetto.

L'ultimo aspetto da analizzare riguarda la redazione del SIA. Nonostante oggi sia in vigore il Codice Ambientale, spesso il SIA è elaborato facendo riferimento a quanto previsto dal dPCM 27 dicembre 1988. Nonostante infatti il d.lgs. n. 152/2006 sia molto dettagliato nell'espone la disciplina in merito al SIA, risulta comunque scarsamente collegato e dispersivo: potrebbe quindi disorientare nell'elaborazione del documento in questione. Fare riferimento alla vecchia impostazione normativa non desta inoltre grandi problemi perché comunque segue l'impostazione prevista dal Codice Ambientale odierno.

Attualmente il SIA si articola in quadri di riferimento. È presente un quadro di riferimento programmatico, recante le informazioni circa le relazioni sussistenti tra il progetto sottoposto alla VIA e "[...] gli atti di programmazione e pianificazione settoriale e territoriale [...]" (art. 3, comma 1, dPCM 27 dicembre 1988). Vi è poi un quadro di riferimento progettuale che descrive il progetto e il suo inquadramento nel territorio e che riporta le attività svolte dall'opera progettata e le possibili modifiche necessarie in futuro. Tutto ciò in conformità con quello che è il filo conduttore

dell'elaborazione di questo quadro di riferimento: non perdere di vista i potenziali impatti dell'opera. Infine vi è di un quadro di riferimento ambientale che cura e approfondisce in modo interdisciplinare gli aspetti relazionali tra le componenti dell'ambiente e quest'ultime e l'opera progettata (Scialò e Costantino, 2011; IPSOA, 2014; Simonati, 2014; Arecco et al., 2011).

3.2.4. Fase iniziale: presentazione e pubblicazione del progetto

La fase iniziale consiste nella presentazione su supporto informatico dell'istanza di VIA all'autorità competente (MATTM o Ufficio della Regione competente in materia ambientale). Dalla presentazione decorrono i termini per la conclusione della procedura (150 giorni). L'autorità, entro un termine di 30 giorni, verifica che la documentazione allegata all'istanza sia completa. In caso contrario il proponente dovrà provvedere ad una integrazione e dovrà inoltre prendere visione dell'avvenuto pagamento dei costi posti a proprio carico (art. 12 del d.lgs. n. 104/2017).

Un momento fondamentale della fase iniziale della VIA è quello della pubblicità. Secondo l'art. 13 del d.lgs. n. 104/2017 è posto a carico del proponente anche l'obbligo di dare notizia del progetto tramite mezzo stampa e sul sito *web* dell'autorità competente e i relativi costi ad esso associati.³ Suddetto articolo richiama anche gli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990 (referente le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), secondo cui dell'avvio del procedimento devono essere informati anche i soggetti destinatari degli effetti del provvedimento e quei soggetti tenuti ad intervenire. Quindi, nel richiamare suddetti articoli, si afferma che nel contesto della VIA, per quanto concerne la comunicazione dell'avvio del procedimento ai vari soggetti interessati e coinvolti, si segue quanto previsto per qualsiasi altro procedimento amministrativo ed il compito della comunicazione spetta alla PA. Poiché la VIA consiste in un procedimento tecnico-amministrativo, è assodato dalla dottrina che il Codice Ambientale richiami suddetta legge (Scialò e Costantino, 2011).

3.2.5 Fase istruttoria: partecipazione dei soggetti interessati

Così come ogni altro procedimento amministrativo, anche la VIA prevede una fase istruttoria, che precede la decisione finale, in cui avvengono le consultazioni e il pubblico interessato può avanzare le proprie osservazioni. Con la consultazione, il pubblico interessato ha la possibilità di

³ Se il progetto è di competenza statale, il progetto dovrà essere pubblicato su un quotidiano a diffusione nazionale ed anche su un quotidiano a diffusione regionale per ogni Regione direttamente interessata. Se invece il progetto è di competenza regionale, il progetto dovrà essere pubblicato solo su un quotidiano a diffusione regionale. La pubblicazione deve indicare chiaramente il proponente, la procedura, la data di presentazione dell'istanza, la denominazione del progetto e dei possibili e più rilevanti impatti ambientali, le sedi e le modalità per la consultazione degli atti e i termini entro i quali è possibile presentare osservazioni (art. 13 del d.lgs. n. 104/2017).

partecipare a tutti gli effetti alla procedura e di prendere nota del progetto, in conformità con i principi di partecipazione e di diritto di accesso alle informazioni che presidono il diritto amministrativo e che sono stati abbracciati anche dalla VIA in quanto procedimento tecnico-amministrativo. La partecipazione dei soggetti interessati alla procedura è inoltre fondamentale in quanto tali soggetti hanno la possibilità di sottoporre all'attenzione dell'autorità competente questioni conoscitive su cui il proponente potrebbe non essersi soffermato nell'elaborazione del SIA.

Dal momento della presentazione dell'istanza di VIA (sia statale che regionale), si ha tempo 60 giorni per visionare tutta la documentazione presentata dal soggetto proponente e attinente al progetto e per avanzare le proprie osservazioni. Di tali osservazioni si terrà poi conto nel provvedimento di valutazione di impatto ambientale e nell'istruttoria tecnica (fase finale della procedura).

La partecipazione dei soggetti interessati alla procedura può avvenire anche attraverso un'inchiesta pubblica o l'instaurazione di un contraddittorio tra il proponente e i soggetti interessati. L'inchiesta pubblica non deve comunque prorogare il termine ultimo per avanzare le osservazioni (60 giorni). Qualora si faccia ricorso a questo strumento di partecipazione, deve essere elaborata una relazione di sintesi, di cui si terrà conto nell'istruttoria tecnica. Per quanto attiene al contraddittorio, è previsto che sia realizzato in forma orale, sebbene nel diritto amministrativo la forma tipica sia quella scritta. Una volta concluso il contraddittorio, si deve comunque redigere un verbale, di cui si terrà conto nell'istruttoria tecnica. Anche il contraddittorio non può e non deve compromettere il termine entro il quale può aver luogo la fase istruttoria (60 giorni) e in generale il termine entro cui deve essere realizzata la VIA (150 giorni).

A questo punto ha luogo l'attività tecnico-istruttoria (art. 14 del d.lgs. n. 104/2017) in cui l'autorità competente verifica e valuta tutta la documentazione presentata, comprensiva delle eventuali osservazioni, dei suggerimenti e dei nuovi aspetti conoscitivi emersi durante le consultazioni e, in caso di VIA statale, del parere delle Regioni coinvolte e quindi interessate dalla procedura. Questo è un momento cruciale della VIA poiché è proprio dalla valutazione di suddetti documenti che dipenderà l'esito della procedura. Tale momento è pertanto connotato da un forte tecnicismo: occorre in questa fase stimare gli impatti del progetto ed eventualmente presentare delle rappresentazioni grafiche, competenze queste non tipiche dell'autorità competente che si preoccupa di esaminare la documentazione. In considerazione di queste specificazioni, all'autorità competente è rimessa la possibilità di farsi affiancare da tecnici professionisti *ad hoc*. Per questo all'uopo viene consultata la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale di VIA per la procedura statale o le Agenzie regionali per l'Ambiente per la VIA regionale.

Tale Commissione tecnica è stata istituita col DPR 14 maggio 2007 art. 9 e sostituisce la vecchia commissione VIA e la Commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere. È composta da cinquanta commissari, più il Segretario e il Presidente, designati con decreto

del MATTM tra liberi professionisti, persone qualificate provenienti dalla PA e professori universitari con alta professionalità e qualificazione (art. 1 del Decreto Ministeriale n. 342 del 13 dicembre 2017). Data la composizione fortemente eterogenea della Commissione, con esperti provenienti dal mondo giuridico, economico e progettuale,⁴ qualora vi sia un forte e diretto interesse da parte di alcune Regioni, suddetta Commissione collabora e si relaziona con un componente nominato dalle Regioni stesse. È ammessa la possibilità di costituire delle sottocommissioni: sottocommissione VIA, sottocommissione VAS e sottocommissione VIA speciale (<http://www.minambiente.it/pagina/commissione-valutazione-impatto-ambientale-e-vas>).

Per quanto riguarda le competenze, la Commissione tecnica si occupa sia della VIA ordinaria che di quella definita “speciale” (perché si preoccupa di infrastrutture di interesse strategico nazionale) ed estende le sue competenze anche alla VAS. Nello specifico la Commissione assolve le seguenti funzioni: verificare l’escludibilità di un progetto dalla VIA nella fase di *screening*; supportare l’elaborazione del SIA nel sub-procedimento di *scoping*; procedere alla verifica (*ex post*) di ottemperanza per controllare se la realizzazione del progetto risponde alle prescrizioni del provvedimento di VIA. A garanzia della sua attendibilità, ove lo reputi necessario, la Commissione può chiedere ausilio anche ad altri istituti competenti in materia ambientale, come per esempio l’ISPRA. Si tratta quindi di una figura che indiscutibilmente riveste un ruolo centrale nella VIA in quanto, direttamente o indirettamente, interviene in ogni fase della procedura ed esprime un parere vincolante in merito alla decisione finale (art. 2 del Decreto Ministeriale n. 342 del 13 dicembre 2017).

L’attività tecnico-istruttoria della Commissione tecnica si risolve con l’elaborazione di un parere, prettamente tecnico, circa la compatibilità ambientale del progetto. Tale parere contiene spesso linee guida per limitare gli impatti ambientali. Il suo carattere è vincolante per il MATTM nel momento in cui si pronuncerà con il provvedimento di VIA, nel senso che non può non essere preso in considerazione. Tale parere è forse, tra tutti i documenti che caratterizzano la VIA, quello più significativo, non solo per il forte tecnicismo assente in qualsiasi altro documento che interviene nella procedura, ma anche per il carattere interdisciplinare che permette una visione d’insieme del progetto.

La procedura della VIA pone a carico del soggetto proponente i costi economici. Abbiamo visto che nella fase iniziale tale soggetto si fa carico delle spese legate alla pubblicazione per mezzo stampa

4 Accedendo al sito *web* del MATTM è possibile prendere atto della composizione mista e del forte carattere interdisciplinare che caratterizza la Commissione. A solo titolo informativo, l’attuale Presidente di commissione è un ingegnere civile, mentre il Segretario un avvocato. Troviamo poi docenti universitari di fisica nucleare, di ecologia, architetti, ingegneri chimici ambientali.

dell'avvio della procedura, ma il sostenimento di oneri economici è presente anche e soprattutto in questa fase. Infatti l'art. 33, comma 1 del Codice (e successive modifiche apportate dall'art. 21 del d.lgs. n. 104/2017) prevede che con “[...] decreto del Ministero dell'ambiente in accordo col Ministero dello sviluppo economico e col Ministero dell'economia e delle finanze, siano fissate le tariffe da applicare ai proponenti per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo previste [...]”. Sebbene ad oggi non sia ancora chiaro il tariffario per le attività non di competenza della Commissione, alcuni ritengono che, anche per le altre attività espletate nella procedura, si debba seguire la disposizione di cui al DPR 14 maggio 2007, art. 9. Questo spiegherebbe forse perché tra la documentazione che il proponente deve presentare sia richiesto anche un attestamento del valore dell'opera (Pizzanelli, 2010; Scialò e Costantino, 2011; IPSOA, 2014).

3.2.6 Fase conclusiva: il provvedimento di VIA

La procedura della VIA si conclude con un provvedimento di compatibilità ambientale, suscettibile di rilevanza verso l'esterno e connotato da un'autonomia tale da poter essere eventualmente impugnato dinnanzi al Giudice amministrativo competente. A norma dell'art. 15 del d.lgs. n. 104/2017 tale provvedimento deve essere “espreso e motivato”. Non è quindi ammesso alcun silenzio da parte dell'autorità competente che è obbligata a pronunciarsi in caso di esito sia positivo che negativo. Un eventuale silenzio da parte dell'autorità competente è escluso anche e soprattutto in ragione dell'oggetto della procedura: è in gioco un interesse pubblico rilevante (la tutela dell'ambiente) che risulterebbe inevitabilmente compromesso in caso di mancata pronuncia.

Il provvedimento di compatibilità ambientale (provvedimento di VIA) è emanato dal MATTM in accordo col MiBACT e sostituisce ogni autorizzazione, nullaosta o licenza che si rende indispensabile per la realizzazione e l'esercizio dell'opera.

Per quanto concerne i contenuti di tale provvedimento, esso è comprensivo di tutte le indicazioni per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto e impartisce disposizioni anche in merito a possibili malfunzionamenti.

Il provvedimento di VIA deve essere pubblicato dal proponente sotto forma di estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana per la VIA di competenza statale o presso il Bollettino Ufficiale della Regione o della Provincia Autonoma per quella di competenza regionale, dando esplicita indicazione dell'opera, dell'esito del provvedimento e del sito presso cui poter consultare interamente il provvedimento di VIA. Il proponente dovrà provvedere anche a pubblicare per intero il provvedimento presso il sito *web* dell'autorità competente. Questa pubblicità risponde ai già citati principi di partecipazione e di diritto di accesso alle informazioni volti a tutelare i soggetti interessati dalla procedura.

I progetti approvati devono essere realizzati entro 5 anni dall'emanazione del provvedimento di

VIA. Decorso questo termine, salvo non sia sopraggiunta una proroga, la VIA deve essere ripetuta.

Come è stato più volte precisato, la VIA deve essere realizzata nel rispetto del termine ultimo di 150 giorni (termine vincolante). All'inosservanza ingiustificata di questo termine, fa seguito l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, il quale provvede ad adempiere alla realizzazione della VIA entro 20 giorni. Suddetta previsione è soprattutto volta a tutelare il proponente dall'ingiustificata inerzia dell'autorità competente. Questa previsione vale anche per la VIA regionale (Scialò e Costantino, 2011; Giuffrida, 2012; Ceccarelli, 2015; Rossi, 2015).

3.2.7 Il monitoraggio ambientale

Il monitoraggio ambientale (o *follow up*) consiste in un complesso di attività *ex post* ed è forse, insieme alla fase istruttoria, il momento più importante di tutta la VIA in quanto è volto ad accertare che venga rispettato quanto previsto dal provvedimento di VIA. Per questo l'art. 17 del d.lgs. n. 104/2017 disciplina compiutamente questo tipo di attività di controllo e vigilanza. Anche in questo momento procedurale è coinvolta l'autorità competente che realizza i necessari accertamenti avvalendosi dell'ausilio delle Agenzie ambientali (ISPRA e ARPA).

L'attività di monitoraggio assume rilevanza anche e soprattutto perché, attraverso il controllo degli impatti ambientali significativi, può contribuire ad eliminare o attenuare eventuali impatti negativi imprevisti, qualora essi non siano particolarmente ingenti. Qualora invece gli impatti ambientali scaturenti dalla realizzazione o anche dall'esercizio dell'opera superino il livello massimo di tollerabilità, l'autorità può anche richiedere la sospensione delle attività di realizzazione ed esecuzione dell'opera.

Il *follow up* si articola in una fase di monitoraggio comprensiva di tutte le attività necessarie per verificare la risposta dell'ambiente alla realizzazione dell'opera e di raccolta dei dati ambientali, permettendo un raffronto tra la fase antecedente e quella successiva alla realizzazione del progetto. Queste attività sono svolte tenendo conto di parametri analitici ambientali oggettivi (costruiti su indici biologici, fisici e chimici) riferiti ai singoli fattori ambientali.

Quando si analizzano i dati ambientali, occorre sempre captare negli esiti dei valori dei parametri l'eventuale presenza di pressioni esterne sia carattere antropico che naturale, ma indipendenti dalla realizzazione del progetto. Questa precisazione è doverosa soprattutto rispetto alla possibilità che in sede di monitoraggio si registrino delle anomalie suscettibili di far credere che vi siano degli impatti inattesi. Per questo è necessario sempre capire se queste anomalie siano imputabili al progetto: eventualmente si provvederà ad informare l'autorità competente, che conseguentemente si mobiliterà ad aggiornare, con le indicazioni emerse nella fase di monitoraggio, il provvedimento di VIA per far fronte a questi effetti inattesi.

Tra le attività di monitoraggio, rientrano l'installazione di stazioni di monitoraggio, la verifica di congruità dell'opera con le norme, gestione degli eventuali impatti inattesi.

Le stazioni di monitoraggio sono necessarie per lo stadio qualitativo e/o quantitativo di ogni componente ambientale. Per decidere dove localizzare queste stazioni si procede a delle ispezioni per accertare la presenza o meno di elementi che potrebbero condizionare l'analisi quali-quantitativa dei fattori ambientali.

La verifica della congruità dell'opera con le norme consiste in un importante momento valutativo del monitoraggio ambientale, in cui si accerta se le prestazioni del progetto soddisfino le aspettative ambientali.

La gestione degli eventuali impatti inattesi determina la definizione delle più opportune azioni da intraprendere. In questa circostanza si dovrà prima di tutto procedere ad elaborare un rapporto o una scheda riassuntiva in cui si descrive l'impatto anomalo registrato, anche allegando foto, se richieste dal caso. L'anomalia è descritta riportando anche il valore del parametro registrato e confrontandolo con i valori limite e con i *range* di variabilità stabiliti. In un secondo momento si effettuerà un accertamento con nuovi rilievi ed analisi (in quanto queste anomalie potrebbero essere dovute alle attività di cantiere e non propriamente imputabili all'opera stessa) e, qualora l'anomalia dovesse persistere e dovesse ritenersi causata dal progetto, dovranno essere indicate le opportune modalità risolutive o limitative. Infine avrà luogo una fase di comunicazione ai diversi soggetti interessati degli esiti delle attività di monitoraggio.

Da quanto fin qui detto, si evince quindi come il monitoraggio ambientale sia l'unico strumento in possesso dell'autorità competente per toccare in modo tangibile il processo evolutivo della situazione ambientale. Qualora l'autorità competente durante le attività di monitoraggio rilevi l'inosservanza da parte del proponente delle disposizioni del provvedimento, oppure ancora registri delle modifiche al progetto non esaminate nella fase di VIA, può sospendere i lavori e obbligare il proponente a tener fede a quanto previsto nel provvedimento di VIA e, nell'ipotesi peggiore, può giungere a chiedere la demolizione dell'opera e a procedere al ripristino del sito così com'era *ab origine* e quindi prima dell'installazione dell'impianto (Scialò e Costantino, 2011; Giuffrida, 2012; MATTM, 2014).

4. Valutazione Ambientale Strategica e Autorizzazione Integrata Ambientale

La VIA non è comunque l'unica procedura valutativa presente sul piano normativo a porre l'accento su tematiche ambientali. Ad essa si affiancano infatti la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

La VAS fu introdotta a livello comunitario dalla direttiva n. 2001/42/CE che fu successivamente recepita a livello nazionale e compiutamente disciplinata da parte del Codice Ambientale, Parte II, Titolo III e successive modifiche apportate dal d.lgs. n. 104/2017.

La VAS è un processo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nei piani e nei programmi di sviluppo, per migliorare la qualità decisionale complessiva. In particolare l'obiettivo principale della VAS è valutare gli effetti ambientali di piani o programmi, prima della loro adozione da parte di un'autorità a livello nazionale, regionale, locale ovvero prima della loro approvazione mediante una procedura legislativa del parlamento o del governo centrale (VAS statale) o del governo locale (VAS regionale).

La VAS si colloca in una fase *ex ante* rispetto la VIA, in quanto incide sulla pianificazione degli interventi ovvero su un momento decisionale e strategico iniziale rispetto all'intero processo di VIA. Non a caso la VAS è stata introdotta a livello comunitario per ovviare ad un grave limite della VIA: poiché la VIA si applica essenzialmente in sede progettuale, mentre ci si avvale della VAS essenzialmente in sede di pianificazione, qualora venisse a mancare la previsione di una VAS, eventuali e possibili impatti quantificabili ed individuabili già in sede strategica resterebbero irrisolti. In altri termini, la VAS è uno strumento di supporto della fase decisionale che permette di tenere in considerazione anche le questioni ambientali nel momento di elaborazione del programma, cercando di prevenire impatti significativi e negativi sull'ambiente scaturenti da un progetto, ai quali probabilmente non si potrebbe ovviare in fase di VIA, una volta adottati e quindi da eseguire. Non si tratta di una procedura formale, come la VIA. Rappresenta un momento più che altro collegiale, in cui le autorità procedenti e proponenti, di concerto con i soggetti qualificati in materie ambientali e il pubblico interessato, cooperano per una programmazione/pianificazione adeguata (Pierobon, 2012).

Nonostante sia diverso l'oggetto della procedura, non si possono non notare delle somiglianze e dei punti di contatto tra VIA e VAS. Infatti, anche per quest'ultima, come per la prima, si prevedono dei casi in cui la valutazione deve essere realizzata obbligatoriamente (e.g., i piani o programmi elaborati per la gestione della qualità dell'aria oppure quelli volti ad intervenire nel settore forestale o agricolo oppure i programmi referenti le informazioni circa l'area di ubicazione, l'autorizzazione e la realizzazione dei progetti sottoposti a VIA). In altre ipotesi deve essere invece esperita una preventiva verifica di assoggettabilità. Si tratta di programmi che prevedono l'impiego di aree locali minime oppure di casi di modifiche minime a programmi di intervento rispetto ai quali la VAS è obbligatoria e che siano suscettibili di ripercussioni significative sull'ambiente.

Come nel caso della VIA, sono escluse dal campo di azione della VAS i piani e i programmi che rispondono a scopi di difesa nazionale, connotati del carattere d'urgenza ed impellenza, di protezione civile e, per concludere, di bilancio o aventi carattere finanziario.

Così come contemplato per la VIA, si distinguono due ordini di competenze, statale e regionale, a cui corrisponderanno anche due diverse autorità competenti. Quindi, per la VAS statale sarà competente il MATTM in accordo con il MiBACT.

La VAS, proprio come la VIA, è una procedura e pertanto prevede diverse fasi, pressoché

identiche a quelle previste per la VIA. La procedura può aprirsi con un'eventuale verifica di assoggettabilità (per quei programmi rispetto ai quali la VAS non è obbligatoria), a cui segue l'elaborazione di un rapporto ambientale, una fase di consultazione, la valutazione del piano o programma, del rapporto, e delle eventuali osservazioni avanzate nella fase di consultazione, e infine l'elaborazione di un parere motivato con la relativa e necessaria pubblicità e il monitoraggio.

L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è una procedura che si riassume in un importante provvedimento, di autorizzazione appunto, all'esercizio di un impianto o di parte di esso, in conformità a talune condizioni volte a garantire la prevenzione e la riduzione integrate di tutte le forme di inquinamento derivanti dall'esercizio dell'attività dell'impianto. In questo contesto, la parola chiave è proprio "integrazione", perché l'AIA racchiude in sé tutte le autorizzazioni preesistenti la sua introduzione. Si è ritenuto più efficiente preferire un'unica autorizzazione anziché uno *stock* di autorizzazioni settoriali, che avrebbero volto lo sguardo ad ogni tipologia di inquinamento e che avrebbero rischiato di appesantire inutilmente l'intero procedimento. Volendo avanzare una differenza tra questa e la procedura di VIA, è agevole notare come la VIA si preoccupi di questioni di tipo localizzativo e strutturali, mentre l'AIA si preoccupa proprio della gestione dell'impianto (Rossi, 2015; Scialò e Costantino, 2011; Cabiddu, 2014; Pierobon, 2012).

5. Analisi degli indicatori Decreti VIA e Prescrizioni per Decreto VIA

Per capire la dimensione e l'importanza che la VIA ha acquisito nel corso degli anni in Italia dal recepimento della direttiva n. 85/337/CEE ad oggi, cominciamo dall'analisi di alcuni dati raccolti dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) e rielaborati dall'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA). In particolare ci concentriamo su due indicatori: i Decreti VIA e le prescrizioni contenute nei Decreti VIA, entrambi di competenza statale.

Il primo indicatore rappresenta il numero dei provvedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale (Decreti VIA) di competenza statale, emanati annualmente dal MATTM, di concerto con il MiBACT. Tale indicatore ha lo scopo di fornire un quadro del livello di risposta della amministrazione centrale per le valutazioni di impatto ambientali, attraverso (i) l'analisi dell'andamento del numero di opere sottoposte a VIA, (ii) l'analisi della ripartizione negli anni degli esiti delle pronunce di compatibilità ambientale e (iii) l'analisi della distribuzione temporale di tali pronunce in funzione di determinate tipologie di opere (ISPRA, 2016).

Il secondo indicatore rappresenta il numero e le categorie di prescrizioni contenute in ciascun provvedimento di VIA. In particolare, tale indicatore fornisce l'andamento del numero complessivo di prescrizioni e del numero medio di prescrizioni per provvedimento ed è costruito partendo (i) dall'analisi di tutte le prescrizioni presenti nei Decreti VIA, impartite dal MATTM, dal MiBACT, dalle Regioni e dagli Enti locali, (ii) dall'analisi di tutte le prescrizioni in cui è coinvolto il Sistema delle

Agenzie Ambientali e (iii) dall'analisi di tutte le prescrizioni di competenza MATTM in relazione alle diverse opere e alle componenti/fattori ambientali. 5 Tale indicatore ha lo scopo di misurare la capacità dell'amministrazione centrale di mitigare l'impatto ambientale delle opere, imponendo condizioni per la realizzazione e l'esercizio delle opere stesse (ISPRA, 2016).

Per quanto riguarda il primo indicatore, nel periodo 1989-2000 il MATTM ha emesso 243 Decreti VIA con esito positivo o parzialmente positivo con prescrizioni per un totale di 236 opere (MATTM, 2013, p. 7). In merito allo stato di realizzazione delle opere, in base ai dati acquisiti, su un totale di 236 opere risultano 157 opere realizzate (67%), 4 parzialmente realizzate (2%), 14 in corso di realizzazione (6%) e 54 non realizzate (23%); per 7 opere (3%) deve essere ancora completata la ricognizione da parte del Sistema Agenziale. Sebbene si tratti di un numero limitato di procedure di valutazione, tale numero non è comunque da sottovalutare in quanto indice di un certo attivismo nella realizzazione di una procedura non ancora ben disciplinata e consolidata in quegli anni.

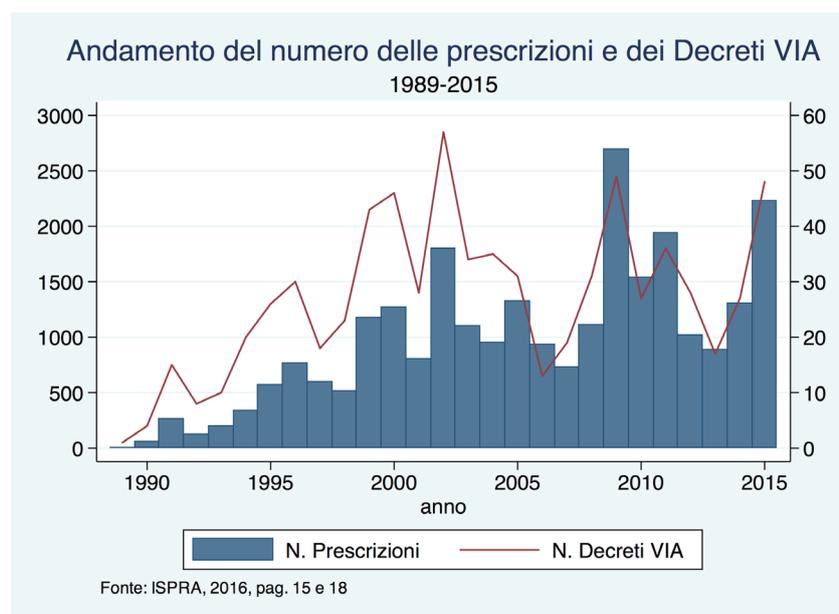
Nei 243 Decreti VIA emessi nel periodo 1989-2000 sono state impartite 2700 prescrizioni di cui 2389 (88%) di competenza del MATTM. Le attività di verifica dell'ottemperanza sono state avviate su 1694 prescrizioni (71%) di competenza del MATTM relative a 175 opere (157 opere realizzate, 4 parzialmente realizzate e 14 in corso di realizzazione). Al 30 aprile 2013 le attività di ricognizione sull'ottemperanza delle prescrizioni hanno permesso di acquisire informazioni su 687 prescrizioni

5 Il Sistema delle Agenzie Ambientali fu istituito nel 1995 con la legge n. 61/1994. Tale sistema era inizialmente costituito dall'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), confluita poi nell'attuale Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA), e da 21 Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) e altrettante Agenzie Provinciali per la Protezione dell'Ambiente (APPA). A partire dal 14/01/2017 entra invece in vigore la legge n. 132/2016 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), finalizzata ad armonizzare da un punto di vista qualitativo e quantitativo le attività delle agenzie sul territorio, nonché a realizzare un sistema integrato di controlli coordinati dall'ISPRA. La legge attribuisce all'ISPRA compiti fondamentali quali: attività ispettive nell'ambito delle funzioni di controllo ambientale; monitoraggio dello stato dell'ambiente; controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento; attività di ricerca finalizzata a sostegno delle proprie funzioni; supporto tecnico-scientifico alle attività degli enti statali, regionali e locali che hanno compiti di amministrazione attiva in campo ambientale; raccolta, organizzazione e diffusione dei dati ambientali che, unitamente alle informazioni statistiche derivanti dalle predette attività, costituiranno riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione. Per assicurare inoltre omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, sono istituiti mediante la legge n. 132/2016 i LEPTA (Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali), che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il nuovo Sistema istituito con la legge n. 132/2016 intende pertanto favorire la cooperazione, la collaborazione e lo sviluppo omogeneo dei temi di interesse comune dei ventidue soggetti che lo compongono, creando spazi di confronto, di discussione e di azione comune (<http://www.isprambiente.gov.it/it/sistema-nazionale-protezione-ambiente>).

relative a 75 opere (70 realizzate e 5 in corso di realizzazione), in particolare risultano: 539 prescrizioni ottemperate (78%); 57 prescrizioni parzialmente ottemperate (8%); 12 prescrizioni con procedura di verifica di ottemperanza in corso (2%); 79 prescrizioni con attività di ricognizione/verifica di ISPRA/ARPA ancora in corso (11%) (MATTM, 2013, p. 9). Constatare che l'86% delle prescrizioni analizzate sono state completamente o parzialmente ottemperate significa affermare che la VIA ha perseguito il suo obiettivo fin dalla sua introduzione nel nostro ordinamento: le prescrizioni contenute nel provvedimento di VIA sono obbligatorie per il proponente in ogni loro parte.

La figura 3 mette a confronto il numero di Decreti VIA positivi, il numero di prescrizioni e il numero medio di prescrizioni per decreto nel periodo 1989-2015.

Figura 3. Andamento del numero di prescrizioni, Decreti VIA e numero medio di prescrizioni per decreto (1989-2015).



Dal confronto emerge chiaramente come le due variabili numero di Decreti VIA positivi e numero di prescrizioni abbiano un andamento simile. Il numero medio annuale delle prescrizioni contenute nei Decreti VIA è invece aumentato nel tempo rispetto al numero dei Decreti VIA: nel periodo 1989-2015 si rileva una media di 36 prescrizioni per Decreto VIA, che varia da un minimo di 6 prescrizioni per Decreto nel 1989 a un massimo di 72 prescrizioni per Decreto nel 2006.

Per quanto riguarda invece il secondo indicatore (numero e categorie di prescrizioni contenute in ciascun provvedimento di VIA), occorre preliminarmente descrivere le categorie in cui sono

raggruppate le tipologie d'opera e i fattori ambientali utilizzati dall'ISPRA per classificare le prescrizioni.

Le categorie di raggruppamento delle tipologie d'opera sono generalmente cinque:

1. Impianti industriali ed energetici, che comprende: Impianti chimici integrati, Centrali termoelettriche, Centrali idroelettriche, Impianti nucleari, Parchi eolici in mare, Raffinerie e gassificazione, Rifiuti (IIE)
2. Strade e ferrovie (SF)
3. Elettrodotti, gasdotti, oleodotti (EGO)
4. Porti, aeroporti, Interporti e Piani regolatori portuali (PAI)
5. Altro, che comprende: Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare, Dighe e invasi/sistemazioni idrauliche, stoccaggio prodotti chimici, cave, acciaierie, terminali marittimi, stoccaggi di gas e CO₂ in serbatoi naturali e alcuni progetti particolari (Al)

I fattori ambientali utilizzati sono invece dieci:

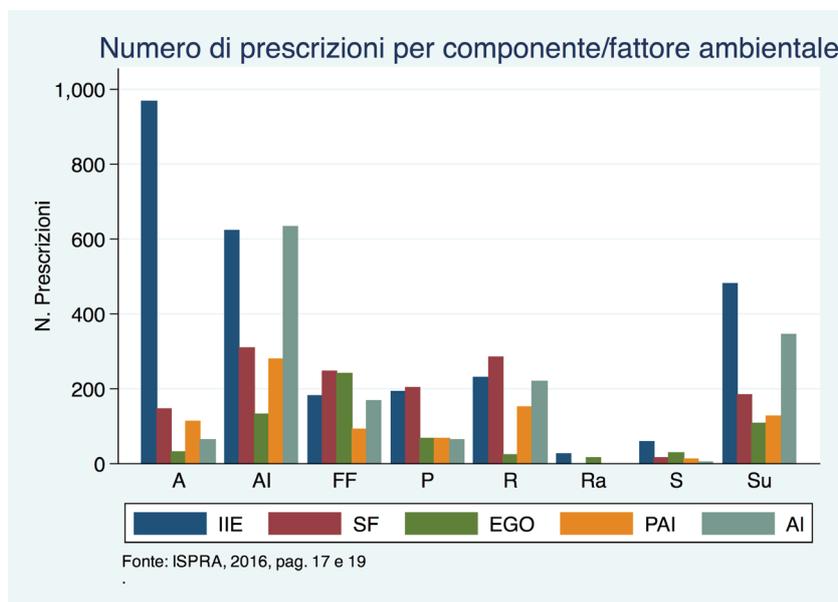
1. Atmosfera (A)
2. Ambiente idrico (AI)
3. Suolo e sottosuolo (Su)
4. Rumore e vibrazioni (R)
5. Flora, Fauna, Vegetazione, Ecosistemi (FF)
6. Paesaggio e beni culturali (P)
7. Salute pubblica (S)
8. Radiazioni ionizzanti e non ionizzanti (Ra)
9. Altri aspetti (aspetti progettuali e/o ambientali non attribuibili alle singole componenti ambientali)
10. Aspetti progettuali.

Nel periodo 1989-2015, su un totale di 12324 prescrizioni, 1318 riguardano il fattore ambientale Atmosfera (11%), 1973 il fattore Ambiente idrico (16%), 1240 il fattore Suolo e sottosuolo (10%), 910 il fattore Rumore e vibrazioni (7%), 927 il fattore Flora, Fauna, Vegetazione, Ecosistemi (8%), 593 il fattore Paesaggio e beni culturali (5%), 120 il fattore Salute pubblica (1%), 40 il fattore Radiazioni ionizzanti e non ionizzanti (<1%), 4108 il fattore Altri aspetti (33%) e 1095 il fattore

Aspetti progettuali (9%).

La figura 4 riporta il numero di prescrizioni per fattore ambientale, riferite alle 5 categorie delle tipologie d'opera.

Figura 4. Numero di prescrizioni per fattore ambientale riferite alle 5 categorie aggregate di opere (1989-2015).



Il maggior numero di prescrizioni per gli Impianti industriali ed energetici (IIE) sono relativi alla componente Atmosfera (A) e a seguire per la componente Ambiente idrico (AI) e Suolo e sottosuolo (Su). Per le Strade e ferrovie (SF) le componenti che evidenziano il maggior numero di prescrizioni sono l' Ambiente idrico (AI) e Rumore e vibrazioni (R). Per gli Elettrodotti, gasdotti, oleodotti (EGO) la componente con il maggior numero di prescrizioni è la Flora, Fauna, Vegetazione, Ecosistemi (FF). Infine, per i Porti, Aeroporti, Interporti e Piani regolatori portuali (PAI) la componente con il maggior numero di prescrizioni è l' Ambiente idrico (AI). Ciò evidenzia, quindi, una correlazione diretta tra le categorie di opera e la componente ambientale sulla quale l'opera ha maggiore impatto.

Attualmente sono in corso 261 procedure di VIA (MATTM: <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Procedure/ViaInCorso> - ultimo accesso: 11/09/2017). Di queste 261 procedure, 29 sono ancora ferme alla preliminare verifica di assoggettabilità (11%), 113 sono sottoposte a VIA (41%), 53 sono sottoposte a verifica di ottemperanza (20%), 61 sono invece sottoposte a verifica di attuazione (23%). Per i 113 progetti attualmente sottoposti a VIA, la procedura di valutazione è stata avviata solo

per 21 (19%) e conclusa solo per 35 (31%). Inoltre tra le procedure concluse, 21 progetti hanno avuto un esito di valutazione positivo, 7 un esito negativo, 5 sono stati archiviati e 1 progetto è privo di valutazione. Per alcuni dei 113 progetti sottoposti a VIA, la valutazione è stata avviata solo recentemente, mentre per altri la data di avvio risale addirittura al 2008.

La tabella 1 riporta il numero di progetti sottoposti a VIA per anno di avvio della procedura e per stato della procedura.

È evidente che, sebbene si siano notevolmente ridotti i tempi per la realizzazione e la conclusione della procedura di VIA (da 11 mesi a 3 mesi), permane comunque un problema di eccessiva lunghezza dei tempi procedurali.

Da questa analisi emerge che, sebbene l'Italia sia molto attiva nell'applicare e nel realizzare la VIA, permangono comunque alcuni problemi quali quello evidenziato dall'OCSE nel suo Rapporto del 2013 sui larghi tempi con cui è spesso realizzata la procedura. Si tratta di un problema che è possibile constatare semplicemente consultando il sito *web* del MATTM in cui è appunto possibile notare che per progetti anche del 2010 deve ancora essere emesso un provvedimento di VIA, contrariamente alle previsioni normative che invece impongono che la procedura sia conclusa entro 150 giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA (MATTM, 2013; OECD, 2013; ISPRA, 2015).

Tabella 1. Numero di opere sottoposte a VIA, per anno di avvio e per stato della procedura (2008-2017).

	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
In predisposizione provvedimento	2				5	4	2		
Istruttoria tecnica CTVIA			2	2	1	4	18	20	18
Parere CTVIA emesso, in attesa parere MiBACT per predisposizione provvedimento	1			1	1	3	2	1	
Conclusa			2						
Sospesa		5			2	1	2	1	
Procedimento in corso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri				1	1	1			
In attesa della documentazione VIA-VAS per la consultazione pubblica					1				
Preavviso di rigetto dell'istanza (ex art. 10 bis legge 241/1990)						3	2		
Verifica amministrativa									3
Totale	3	5	4	4	11	16	26	22	21

Nota: Nostra rielaborazione su dati MATTM.

6. Analisi del SIA dell'evento Expo 2015

La città di Milano ospitò per sei mesi (1 maggio – 31 ottobre) l'edizione 2015 dell'Esposizione Universale, nota con il nome di Expo 2015. L'evento si sviluppò intorno alla tematica dell'alimentazione intesa sia come *necessario* nutrimento del corpo (ovvero come energia vitale del Pianeta) che come *corretto* nutrimento del corpo (ovvero come elemento fondante di uno sviluppo sostenibile basato sul rispetto delle pratiche fondamentali di vita di ogni essere umano).

Alla luce delle definizioni di impatto ambientale e di VIA, a nostro avviso due sono gli aspetti da analizzare nello Studio di Impatto Ambientale per Expo 2015: l'effetto diretto dell'intervento antropico sul sistema ambientale del sito scelto per la realizzazione della piastra espositiva; l'effetto indiretto generato dal suddetto intervento antropico e consistente nell'enorme afflusso e concentrazione di visitatori previsti.

Come riportato nella sintesi non tecnica, “[i] contenuti dello Studio di Impatto Ambientale (SIA) sono stati elaborati in coerenza con le indicazioni della normativa di riferimento e con:

- gli esiti della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) dell'Accordo di Programma Milano Expo 2015, contenuti nelle indicazioni del rapporto ambientale e del parere motivato espresso il 18/5/2011 dall'autorità competente per la VAS (Comune di Milano – Settore Attuazione Politiche Ambientali della Direzione Centrale Mobilità, Trasporti, Ambiente); [...]
- gli esiti della fase preliminare di consultazione attivata su richiesta del proponente ai sensi degli artt. 6 e 21 del D. Lgs 152/2006 e s.m.i., in cui è stata discussa la portata delle informazioni da includere, il livello di dettaglio e le metodologie da adottare nella valutazione. La fase di consultazione, svoltasi nei mesi di giugno e luglio 2011, è stata gestita dall'autorità competente per la VIA (Regione Lombardia - Struttura Valutazione di Impatto Ambientale della Direzione Generale Ambiente, Energia e Reti) ed ha visto la partecipazione degli enti con competenze ambientali ai diversi livelli territoriali.” (Expo 2015, 2011, p. 9).

6.1. Analisi degli effetti antropici diretti e indiretti

In termini di effetti antropici diretti e indiretti, il SIA propone quindi un'analisi dettagliata degli esiti della valutazione di impatto, caratterizzando sia lo stato di fatto del sito (ante operam, cantiere, evento, dismissione) che le singole aree di interesse e proponendo, ove possibile, interventi migliorativi nel caso di effetti attesi moderatamente o complessivamente critici (Expo 2015, 2011, pp. 227-238).

Le singole aree di interesse considerate dal SIA sono:

1. assetto urbanistico e territoriale;
2. mobilità, accessibilità e logistica;
3. energia e emissioni climalteranti;
4. qualità dell'aria;
5. approvvigionamento idrico e acque reflue;
6. corpi idrici superficiali e assetto idraulico;
7. qualità dei terreni;
8. acque sotterranee;
9. paesaggio e beni culturali;
10. biodiversità;
11. ecosistemi e reti ecologiche;
12. agricoltura e pedologia;
13. rumore e vibrazioni;
14. radiazioni ionizzanti e non ionizzanti;
15. rifiuti;
16. sicurezza, salute e benessere.

Il resto della sezione riguarderà proprio l'analisi degli effetti prodotti in ciascuna area di interesse nelle diverse fasi della realizzazione del sito espositivo.

6.1.1. Assetto urbanistico e territoriale

Vengono in particolare analizzati due aspetti: il consumo di suolo non urbanizzato e il consumo di suolo permeabile. Per entrambi, in fase ante operam non vengono evidenziate criticità, mentre vengono evidenziati effetti attesi moderatamente critici sia nelle fasi di cantiere ed evento in cui il sito verrà radicalmente trasformato che nella fase di dismissione a causa della riqualificazione incerta.

6.1.2. Mobilità, accessibilità e logistica

Vengono in particolare analizzati cinque aspetti: movimentazione di mezzi pesanti, traffico veicolare sulla rete stradale interessata da Expo, traffico veicolare nell'intorno dei parcheggi remoti, uso del trasporto pubblico, mobilità interna al sito. Per tutti gli aspetti legati alla mobilità, in fase ante operam viene evidenziato l'elevato carico di traffico e le condizioni di forte congestione, mentre

nelle fasi cantiere e di dismissione vengono evidenziati effetti attesi moderatamente critici a causa degli spostamenti dei mezzi a servizio del cantiere e del cantiere di dismissione. Per quanto riguarda la fase evento si prevedono effetti trascurabili in termini di movimentazione di mezzi pesanti e di traffico veicolare sulla rete stradale interessata da Expo, moderatamente critici in termini di traffico veicolare nell'intorno dei parcheggi remoti e complessivamente positivi in termini di uso del trasporto pubblico e mobilità interna al sito.

6.1.3. Energia ed emissioni climalteranti

In fase ante operam vengono evidenziate criticità dovute all'elevato consumo di energia nei comuni di Milano e Rho e quindi l'elevato rapporto tra emissioni di CO₂eq e superficie territoriale nel Comune di Milano. Nelle fasi di cantiere, evento e dismissione vengono evidenziati effetti attesi moderatamente e complessivamente critici a causa dell'elevato consumo di energia elettrica e delle consistenti emissioni di gas serra. In fase di evento, tuttavia, si prevede che la maggior parte degli edifici sarà servita da reti di riscaldamento e raffrescamento alimentate tramite un sistema a pompe di calore ad acqua di falda e del canale e che le emissioni di gas serra saranno minimizzate grazie all'acquisto di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e a un sistema a pompe di calore alimentate con acqua, di falda e del canale, sia per il raffrescamento che per il riscaldamento.

6.1.4. Qualità dell'aria e suo inquinamento

In fase ante operam viene rimarcato il superamento dei limiti indicati dalla normativa per NO₂, PM₁₀, ozono nei comuni interessati da Expo e dai flussi veicolari indotti. Per quanto riguarda invece le fasi cantiere e dismissione, si prevede un impatto moderatamente critico dei mezzi di trasporto. Infine nella fase evento si prevede un impatto trascurabile in quanto nel sito Expo sarà consentita solo la circolazione di mezzi a zero emissioni inquinanti e pertanto il sito sarà caratterizzato da emissioni nulle o minime.

6.1.5. Approvvigionamento idrico e acque reflue

Vengono presi in considerazione i seguenti aspetti: consumo di acqua potabile, consumo di acqua di falda, sfruttamento di risorse idriche, effetti sul sistema fognario di Rho, effetti sul sistema fognario di Milano, effetti su terreno e falda. In tutte le fasi, viene evidenziata la necessità di interventi integrativi e di potenziamento della rete acquedottistica e fognaria di Milano e vengono proposte misure per il risparmio idrico e il controllo dei consumi.

6.1.6. Corpi idrici superficiali e assetto idraulico

Vengono presi in considerazione i seguenti aspetti: sicurezza idraulica del sito, eliminazione e/o riduzione della disponibilità e idoneità di habitat acquatici, immissioni di inquinanti nelle acque dei corpi idrici esistenti, alterazione della qualità delle acque del canale perimetrale, modifiche alla permeabilità delle aree del sito, compatibilità idraulica della Via d'Acqua Expo con il contesto

idrografico. Vengono prospettati interventi di rifacimento del sistema idrico, anche attraverso la deviazione di pre-esistenti canali, che determineranno un miglioramento della capacità idraulica dello stesso sistema. Vengono tuttavia anche evidenziati possibili effetti negativi dovuti al fatto che l'eliminazione dei tratti esistenti di alvei dei corsi d'acqua presenti sul sito determinerà una riduzione degli habitat acquatici.

6.1.7. Qualità dei terreni

Vengono presi in considerazione i seguenti aspetti: disponibilità del suolo, modalità di utilizzo del suolo, qualità del suolo e sottosuolo, dinamica geomorfologia e evoluzione geodinamica. In tutte le fasi non vengono evidenziate particolari criticità negative, fatta eccezione per i potenziali impatti da contaminazioni connesse all'uso di diserbanti o fitofarmaci dovute alla bonifica dell'area con asportazione dei terreni contaminati e del riporto. In generale, ci aspetta che la riconversione dell'area avrà un impatto positivo in quanto il sito verrà radicalmente trasformato e riqualificato.

6.1.8. Acque sotterranee

Vengono analizzati i seguenti ambiti: qualità della risorsa idrica sotterranea, quantità e disponibilità della risorsa idrica sotterranea e alterazione del flusso idrico sotterraneo e interferenza con altri pozzi. Vengono evidenziati effetti potenzialmente critici soprattutto nella fase evento e dismissione, mentre vengono ipotizzati impatti complessivamente positivi per quanto riguarda la rimozione dei terreni contaminati nella fase di cantiere e il ravvenamento della falda nelle fasi di evento e di dismissione.

6.1.9. Paesaggio e beni culturali

Vengono analizzati i seguenti ambiti: incidenza morfologica, incidenza visivo-percettiva e incidenza storico-simbolica. Da un punto di vista morfologico, dallo studio di impatto ambientale emerge chiaramente come Expo abbia un forte impatto sul paesaggio: l'interferenza fisica causata dai macchinari nella fase di cantiere, la radicale trasformazione dello stato dei luoghi nella fase di evento e la restituzione di una superficie di suoli non più fertile nella fase di dismissione rappresentano sicuramente tre aspetti critici che necessitano di interventi di mitigazione o compensazione. Da un punto di vista visivo-percettivo e storico-simbolico, la realizzazione di edifici e strutture imponenti e la profonda reinterpretazione del sistema delle acque e della matrice rurale nella fase di evento e l'incertezza relativa al riassetto e alle soluzioni progettuali post evento costituiscono anch'essi due effetti attesi moderatamente critici.

6.1.10. Biodiversità

Vengono presi in considerazione gli effetti attesi su: flora e vegetazione, fauna, presenza di specie allergeniche, rischi di introduzione di specie esotiche dannose. I principali impatti negativi associati alla fase di cantiere riguardano la distruzione della vegetazione autoctona, l'eliminazione degli

habitat naturali con conseguente eliminazione o allontanamento della fauna selvatica, la diffusione di semi di piante infestanti. Tali impatti negativi verranno solo in parte compensati da impatti positivi nella fase di evento e di dismissione in quanto le nuove unità ambientali di progetto non saranno attrattive per gli animali ma solo decorative. Questo determina inevitabilmente un impoverimento dell'habitat sia faunistico che della vegetazione.

6.1.11. Ecosistemi e reti ecologiche

Vengono presi in considerazione gli effetti attesi su: consumo di valenze ecosistemiche locali, impatti su Rete Natura 2000, impatti sulle valenze ecopaesistiche del Guisa e impatti sulle reti ecologiche. Da un punto di vista ecologico, si prevede che il cantiere non andrà a peggiorare le funzionalità e le valenze ecosistemiche del sito già compromesso dall'uso del passato. La realizzazione della piattaforma e la sua dismissione non sembrano avere un impatto positivo in termini di valenze ecosistemiche e valenze ecopaesistiche in quanto le unità ambientali realizzate con Expo non sono in grado di riequilibrare le perdite causate dalla realizzazione della piattaforma.

6.1.12. Agricoltura e pedologia

Vengono presi in considerazione gli impatti sui seguenti ambiti: consumo di suoli fertili, uso sostenibile di sostanze di sintesi, rischi di introduzione di specie dannose per l'agricoltura, impatti sul sistema agricolo. La realizzazione della piattaforma potrebbe compromettere definitivamente la possibilità di ritorno di usi agricoli sul sito. L'evento Expo potrebbe presentare inoltre potenziali rischi elevati di introduzione di specie dannose per l'agricoltura. In coerenza con le finalità dell'evento si auspica che vengano perseguite, anche attraverso le azioni intrinseche all'evento, opportunità di neo-ruralizzazione del contesto, nell'ottica di un nuovo ruolo dell'agricoltura nelle aree periurbane, anche nella fase di dismissione.

6.1.13. Rumori e vibrazioni

Vengono presi in considerazione gli effetti sui seguenti ambiti: rispetto dei limiti assoluti di classe acustica, rispetto del limite differenziale, impatto su recettori sensibili e vibrazioni. Sia nella fase ante operam che nelle fasi cantiere, evento e dismissione sono attesi effetti complessivamente o moderatamente critici.

6.1.14. Radiazioni ionizzanti e non ionizzanti

Vengono presi in considerazione i seguenti ambiti: elettrodotti, cabine, stazioni radio base e wi-fi, radon e inquinamento luminoso. In tutte le fasi vengono ipotizzati impatti trascurabili o di modeste dimensioni.

6.1.15. Rifiuti

Vengono presi in considerazione gli impatti scaturenti da produzione e smaltimento/recupero,

sia dei rifiuti da costruzione e demolizione, che dei rifiuti derivanti da opere di scavo e dagli imballaggi, dei rifiuti organici e altri rifiuti (oli, frazione secca non recuperabile, etc). In tutte le fasi vengono ipotizzati impatti trascurabili o di modeste dimensioni, con l'eccezione dei rifiuti prodotti nella fase evento per i quali non è tuttavia possibile prevedere la mole esatta e il conseguente corretto e adeguato smaltimento.

6.1.16. Sicurezza, salute e benessere

Vengono presi in considerazione gli impatti scaturenti da possibili infortuni connessi alla realizzazione dell'opera e alla sua dismissione e i rischi associati a situazioni di emergenza o di evacuazione. In tutte le fasi i rischi considerati hanno impatti moderatamente critici.

6.2. Analisi delle misure di monitoraggio ambientale

Il SIA si chiude con la predisposizione di misure di monitoraggio ambientale che riguardano “non solo la misura dello stato delle componenti ambientali e dell'impatto prodotto su di esse dalla realizzazione di Expo (indicatori di contesto e di impatto), ma anche l'andamento delle successive fasi progettuali, della realizzazione delle opere, della gestione dell'evento e della dismissione (indicatori di processo)” (Expo 2015, 2011, p. 247). Il monitoraggio si articola in riferimento alle fasi realizzative (situazione ante operam, cantiere, evento, dismissione, periodo successivo alla dismissione) e ad una serie di momenti progettuali in corrispondenza dei quali si confermeranno o preciseranno le scelte valutate nel SIA, aggiornando la valutazione e verificando il rispetto delle misure di contenimento/mitigazione. Rientrano inoltre negli interventi di monitoraggio anche la definizione, la progettazione, la realizzazione e l'esercizio/manutenzione delle compensazioni. Infine, per ciascun capitolo tematico dello studio di impatto ambientale (assetto urbanistico e territoriale; mobilità, accessibilità e logistica; energia e emissioni climalteranti; qualità dell'aria; approvvigionamento idrico e acque reflue; corpi idrici superficiali e assetto idraulico; qualità dei terreni; acque sotterranee; paesaggio e beni culturali; biodiversità; ecosistemi e reti ecologiche; agricoltura e pedologia; rumore e vibrazioni; radiazioni ionizzanti e non ionizzanti; rifiuti; sicurezza, salute e benessere) vengono identificati gli aspetti critici da sottoporre a monitoraggio, le modalità di monitoraggio e gli indicatori di monitoraggio.⁶

Particolarmente importante ai fini della valutazione di impatto ambientale è l'ampio spazio riservato all'interno dello studio di impatto ambientale alla sostenibilità ambientale, alle compensazioni ambientali relative alla perdita di valore ecologico dei suoli e alle emissioni

⁶ Si rimanda a Expo 2015 (2011, p. 249-258) per un'analisi dettagliata delle principali campagne di rilevamento sul campo previste ed articolate per fasi temporali e delle operazioni di approfondimento e aggiornamento in corrispondenza dei principali avanzamenti progettuali.

climalteranti (Expo 2015, 2011, pp. 239-261; <http://www.expo2015.org/societa-trasparente/informazioni-ambientali/>). La scelta di focalizzare l'attenzione su questi aspetti è legata sia alla significatività degli impatti da essi prodotti, sia al fatto che agendo in positivo su queste componenti, ovvero monitorandole, è possibile attivare sinergie virtuose rispetto ad altre componenti impattate (Expo 2015, 2011, p. 239; <http://www.expo2015.org/societa-trasparente/informazioni-ambientali/>). Nel resto della sezione viene analizzato l'esito del bilancio degli impatti relativi a questi temi e delineato un possibile approccio alle relative compensazioni.

6.2.1. Sostenibilità ambientale

L'intero piano delle opere per la realizzazione del Sito espositivo è stato assoggettato a procedura di autorizzazione e al rispetto della legislazione ambientale applicabile. Le procedure di autorizzazioni specifiche principali hanno riguardato la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

La deliberazione VIA n. 2969/2012 con cui viene approvato il progetto preliminare della Piastra espositiva, oltre a contenere un giudizio positivo sulla compatibilità ambientale del progetto, porta all'istituzione dell'Osservatorio ambientale Expo 2015, con le seguenti funzioni (<http://www.expo2015.org/societa-trasparente/informazioni-ambientali/>):

1. Verificare l'ottemperanza delle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale e la corretta esecuzione delle attività di monitoraggio ambientale nelle fasi ante operam, cantiere, evento, dismissione, periodo successivo alla dismissione;
2. Individuare, programmare e verificare gli interventi di compensazione, gestire eventuali criticità ambientali;
3. Divulgare le informazioni ambientali al pubblico.

L'obiettivo generale dell'Osservatorio ambientale è sia quello di garantire che le opere e le attività eseguite sul Sito espositivo siano realizzate in modo sostenibile dal punto di vista ambientale, che quello di coordinare gli interventi dei soggetti esterni interessati (es. Legambiente, Fai, Fondazione Cariplo, WWF, Distretto Agricolo Sud Milano) nella fase di sviluppo post Expo.

6.2.2. Il Programma di monitoraggio ambientale

Il programma di monitoraggio ambientale di Expo 2015 prevede che l'intero piano per la realizzazione del Sito espositivo sia assoggettato non solo alla legislazione ambientale applicabile, ma anche ad un programma di monitoraggio ambientale specifico per ciascuna fase (ante operam, cantiere, evento, dismissione). Ciascun programma subisce un processo di valutazione e approvazione da parte dell'Osservatorio ambientale Expo 2015.

Complessivamente il programma di monitoraggio ambientale ha portato all'esecuzione di oltre

300 campagne di monitoraggio, in oltre 200 punti di monitoraggio per un totale di circa 90.000 esiti analitici.

Tutte le modalità di campionamento, nonché gli esiti analitici, sono stati condivisi con gli Enti competenti.

6.2.3. Analisi della perdita di valore ecologico dei suoli

Per quanto riguarda la perdita di valore ecologico dei suoli, il SIA effettua alcune assunzioni relative alla situazione ambientale esistente (2011, ante operam) e alla situazione ambientale successiva alla realizzazione del progetto (2016, post operam). Sulla base delle stime effettuate, viene calcolato il valore ecologico perso da compensare (tabella 2) e vengono ipotizzate delle aree di compensazione (tabella 3).

Tabella 2. Bilancio del valore ecologico da compensare

Valori assegnati alle aree	Ettari equivalenti
Valore ecologico ante operam (2011)	183,9
Valore ecologico post operam (2016)	24,3
Differenza da compensare	159,6

Fonte: Expo 2015, 2011, p. 240

Tabella 3. Ipotesi di aree di compensazione

Ipotesi	Unità ambientali attuali sulle aree esterne di compensazione	Unità ambientali future sulle aree esterne di compensazione	Ettari da reperire e riconvertire
1	Coltivazioni intensive semplici	Rimboschimenti recenti di latifoglie autoctone	53,19
2	Incolti e campi abbandonati di piante annue esotiche	Boschi golenali querce, olmi e frassini	21,28
3	Pioppeti	Canneti	35,46
4	Ambiti degradati soggetti ad usi diversi	Boschi di altre latifoglie autoctone	22,79

Fonte: Expo 2015, 2011, p. 240-241

L'effettiva individuazione delle aree di compensazione dipende sia dalla reale disponibilità che dai costi associati alle nuove realizzazioni. I costi dipendono essenzialmente da tre componenti: l'acquisizione delle aree; la realizzazione materiale delle nuove unità ambientali; il mantenimento. Per ciascuna componente vengono ipotizzati dei costi di riferimento e la relativa forbice, come riportato nella tabella 4.

Tabella 4. Costi di riferimento (€ x 1000/ha)

Componenti di costo	Costi bassi	Costi alti
Acquisizione delle aree	0	200
Realizzazione delle nuove unità ambientali	40	200
Mantenimento	10	200

Fonte: Expo 2015, 2011, p. 241

Sulla base delle forbici riportate nella tabella 4, viene ipotizzato nel SIA un costo finale per il valore ecologico da compensare compreso tra 5 e 20 milioni di euro a seconda della concreta capacità di realizzare la riqualificazione dell'area interessata.

6.2.4. *Analisi delle emissioni climatizzanti e possibili compensazioni ambientali*

Per quanto riguarda le emissioni climatizzanti, viene stimato nel SIA un range emissivo compreso tra un minimo di 939 e un massimo di 1422 kton di CO₂eq, imputabile a diverse voci: cantiere, allestimento, esercizio e dismissione del sito; produzione dei materiali da costruzione; spostamenti di lungo raggio dei visitatori. Il meccanismo compensativo delle emissioni climatizzanti prevede “la compensazione di tutte le emissioni totali con ricorso ad acquisto di crediti dal mercato secondario [...], oppure la compensazione delle emissioni di scopo 1 (emissioni dirette generate nel sito) e quelle di scopo 2 (emissioni indirette da consumo energetico), escludendo quelle di scopo 3 (emissioni indirette, derivanti da sorgenti di proprietà o controllo di soggetti esterni: trasporti persone e merci, produzione di materiali) tramite ricorso alla generazione di crediti da progetti locali, che hanno normalmente un costo marginale di abbattimento molto più elevato, ma sono a più elevata sostenibilità a livello territoriale” (Expo 2015, 2011, p. 245). Dal confronto di questi meccanismi compensativi alternativi viene elaborata la proposta di “attribuire un valore al complesso delle emissioni imputabili a Expo applicando il valore dei crediti sul mercato e mettere a disposizione una cifra equivalente per il finanziamento di misure finalizzate (i) all'efficienza energetica e al risparmio energetico e (ii) all'assorbimento della CO₂” (Expo 2015, 2011, p. 245). Vengono anche indicati i due soggetti (Regione Lombardia e società Expo 2015 SpA) che devono collaborare per selezionare un progetto caratterizzato da co-benefici ambientali ed economici e per reperire le risorse necessarie per co-finanziarlo, [...] al fine di massimizzare l'efficacia delle compensazioni delle emissioni climatizzanti (Expo 2015, 2011, p. 245).

6.3. Le consultazioni

Le consultazioni tra Proponente (Expo S.p.A. 2015) e Autorità Competente si sono svolte mediante una serie di riunioni (in data 27/06/11, 30/06/11, 01/07/11, 07/07/11, 14/07/11, 15/07/11, 21/07/11) aventi come oggetto specifiche tematiche e componenti ambientali relative alla

contaminazione dei terreni interessati dalla realizzazione della piattaforma espositiva e alla gestione delle terre di riporto prodotte in fase di cantiere. Tali consultazioni si sono concluse con la trasmissione dei verbali redatti comprensiva dei contributi depositati nel corso delle riunioni (Deliberazione VIA n. 2969/2012, Allegato A, <http://www.expo2015.org/wp-content/uploads/2016/01/DGR-n.-2969-all-A.pdf>).

Esiste invece un unico caso di consultazione pubblica promossa dalla Commissione europea sul ruolo della ricerca nella sicurezza alimentare e nutrizionale globale (<http://europa.eu/expo2015/it/online-consultation>). La consultazione intende raccogliere i pareri di portatori d'interessi, cittadini e rappresentanti della comunità scientifica sul ruolo che la ricerca può svolgere per affrontare le sfide da superare per garantire la sicurezza alimentare e nutrizionale. Obiettivo di tale consultazione pubblica vuole essere quello di al fine di incoraggiare una programmazione politica dinamica e basata su dati concreti con l'intento di affrontare le numerose questioni urgenti riguardanti la sicurezza alimentare e nutrizionale. La consultazione ha riguardato tutti i cittadini dell'Unione Europea e si è svolta nel periodo 13 aprile - 1 settembre 2015.

7. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto nella sezione 4 relativa alla procedura di VIA e nella sezione 6 relativa all'analisi del SIA per la realizzazione della piattaforma di Expo 2015, possiamo concludere che il SIA di Expo 2015 è uno studio di valutazione completo che propone un'analisi attenta, dettagliata e critica di tutti i possibili impatti diretti e indiretti prodotti per la realizzazione della piattaforma espositiva in tutte le fasi (dalla situazione ante operam fino alla dismissione del sito) e per tutte le aree di impatto (assetto urbanistico e territoriale; mobilità, accessibilità e logistica; energia e emissioni climalteranti; qualità dell'aria; approvvigionamento idrico e acque reflue; corpi idrici superficiali e assetto idraulico; qualità dei terreni; acque sotterranee; paesaggio e beni culturali; biodiversità; ecosistemi e reti ecologiche; agricoltura e pedologia; rumore e vibrazioni; radiazioni ionizzanti e non ionizzanti; rifiuti; sicurezza, salute e benessere), prospettando non solo possibili soluzioni per il contenimento degli impatti negativi, ma anche adeguati meccanismi di controllo e monitoraggio in un'ottica di salvaguardia e tutela dell'ambiente, della salute e del patrimonio paesaggistico.

Due sono gli aspetti che a nostro avviso rendono il caso specifico (studio d'impatto ambientale di Expo 2015) un esempio e un modello da seguire, anche per modificare e migliorare il quadro di riferimento dentro al quale viene effettuata la valutazione d'impatto ambientale.

Il primo aspetto riguarda il ricorso allo strumento del monitoraggio ambientale in tutte le fasi di realizzazione della piattaforma, dalla se ex ante alla fase successiva alla dismissione del sito.

Il secondo aspetto riguarda la forte interconnessione tra lo studio d'impatto ambientale (strumento teorico di valutazione dell'impatto) e il monitoraggio ambientale (strumento di misurazione dell'impatto prodotto) la quale impone la necessità di correzioni immediate nel SIA, ogni qualvolta la realizzazione della piattaforma determina uno scostamento tra l'effetto ambientale programmato (previsto appunto nel SIA) e l'effetto ambientale reale (quantificato con il monitoraggio).

Il tentativo quindi di prevedere l'impatto ambientale associato alla realizzazione della piattaforma di Expo 2015 in ogni fase, attraverso l'applicazione dello strumento di monitoraggio ambientale, si è pertanto rivelato efficiente sia da un punto di vista strettamente ambientale che da un punto di vista anche economico.

Bibliografia

F. Arecco, M. Armiento, L. Bitto, G. Insabato, U. Locati, A. Traverso. 2011. Autorizzazioni di impianti da fonti rinnovabili: Linee guida per l'autorizzazione unica e i provvedimenti semplificati. IPSOA Indigitalia, Milano.

F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi. 2005. Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione. In *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Turchia, F. Bassanini. Passigli editore, Firenze, pp. 1-87.

V. Belgiorno, V. Naddeo, T. Zarra. *Tecniche per la valutazione di impatto ambientale*, ASTER onlus Editore, 2011.

M. Benedetti, S. Morettini. 2012. La concorrenza, l'ambiente e gli interessi sociali nell'AIR. In *L'analisi di impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, a cura di A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini. Carocci Editore, Roma.

L. Benedusi, A. Sillani. 2011. Le novità del d.lgs. n. 128/2010 in materia di: Via - Vas - Aia. *Emissioni in atmosfera*. Maggioli Editore.

G. Bonardi, C. Patrignani. 2010. *Energie alternative e rinnovabili*. IPSOA, Milano.

M.C. Cabiddu. 2014. *Diritto del governo del territorio*. Giappichelli Editore, Torino.

A.F. Ceccarelli. 2015. *Prontuario tecnico urbanistico amministrativo*. Maggioli Editore.

R.G. De Paoli. 2012. *Compatibilità e sostenibilità. Il fattore antropico nelle scelte ambientali*. Franco Angeli Editore, Milano.

P. Fadda. 2002. *Concezione dei progetti di trasporto in ambiente sistemico*. Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

G. Galotto, M. Mazzoleni. 2008. *Le valutazioni ambientali: Vas, Via e Ippc. La nuova disciplina dopo il d.lgs. 152/2006 e la sua riforma*. IPSOA INDIGITALIA, Milano.

A. Germanò, E.R. Basile, F. Bruno, M. Benozzo. 2008. *Commento al Codice dell'Ambiente*. Giappichelli Editore, Torino.

R. Giuffrida. 2012. *Diritto europeo dell'ambiente*. Giappichelli Editore, Torino.

A. Gottfried. 2006. *I quaderni del manuale di progettazione edilizia. I criteri di progettazione e le verifiche*. Hoepli Editore, Milano.

IPSOA. 2014. *Manuale Ambiente 2014*. Wolters Kluwer Italia, Milano.

ISPRA. 2014. *Analisi della nuova direttiva 2014/52/UE in materia di valutazione dell'impatto ambientale*. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Roma. Anche disponibile su: http://www.isprambiente.gov.it/files/via/Analisi_nuova_direttiva_VIA_201452UE.pdf [Ultimo accesso: 07 Febbraio 2017].

ISPRA. 2015. *Annuario dei dati ambientali 2014-2015*. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Roma. Disponibile anche su: <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/stato-dellambiente/annuario-dei-dati-ambientali-edizione-2014-2015> [Ultimo accesso: 21 Febbraio 2017].

ISPRA. 2016. *Annuario dei dati ambientali*. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Roma. Disponibile anche su: <http://annuario.isprambiente.it/pdf/annuario-dei-dati-ambientali-2016-versione-integrale> [Ultimo accesso: 21 Febbraio 2017].

- S. Malcevski. 1991. *Qualità e impatto ambientale: teoria e strumenti di valutazione di impatto*. ETASLIBRI, Milano.
- A. Marcelli. 2014. *Economia, storia, natura. La relazione tra l'uomo e l'ambiente in una prospettiva storica*. In *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, a cura di M. Ciani Scarnicci, A. Marcelli, P. Pinelli, A. Romani, R. Russo. FrancoAngeli Editore, Milano.
- MATTM. 2013. *Quadro nazionale delle opere realizzate in conformità alle prescrizioni contenute nei Decreti VIA emanati nel periodo 1989-2000. Sintesi dei risultati della prima fase di ricognizione*. Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, Roma. Anche disponibile su: http://www.va.minambiente.it/File/DocumentoMedia/11006/sintesi_ottemperanza_prescrizioni_decreti_via_1989_2000.pdf [Ultimo accesso: 07 Febbraio 2017].
- OECD. 2013. *Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188754-it> [Ultimo accesso: 07 Febbraio 2017].
- G.A. Pagnoni. 2015. *Metodi di valutazione degli impatti*. <http://www.ilnaturalista.it/la-valutazione-di-impatto-ambientale-metodi.html> [Ultimo accesso: 07 Febbraio 2017].
- A. Pierobon. 2012. *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*. Maggioli Editore.
- G. Pizzanelli. 2010. *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche: politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere*. Giuffrè Editore, Milano.
- Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi. 2013. *Strumenti per il ciclo della regolazione*. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma. Disponibile anche su: http://www.qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/270/Strumenti_per_il_ciclo_della_regolazione.pdf [Ultimo accesso: 07 Febbraio 2017].
- Regione Lombardia. 1994. *Manuale per la Valutazione di Impatto Ambientale*.
- G. Rossi. 2015. *Diritto dell'ambiente*. Giappichelli Editore, Torino.
- A. Sassu. 2014. *Sviluppo economico e tecnologie per un futuro sostenibile*. In *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, a cura di M. Ciani Scarnicci, A. Marcelli, P. Pinelli, A. Romani, R. Russo. FrancoAngeli Editore, Milano.
- A. Scialò, P. Costantino. 2011. *La nuova valutazione di impatto ambientale*. DEI Editore, Roma.
- A. Simonati. 2014. *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*. Giappichelli Editore, Torino.
- E.M. Tacchi. 2011. *Ambiente e società. Le prospettive teoriche*. Carocci Editore, Roma.
- V. Valli. 2005. *Politica Economica, introduzione all'economia dello sviluppo*. Carocci Editore, Roma.
- C. Zoppi. 2012. *Governance, pianificazione e valutazione strategica. Sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica*. Gangemi Editore, Roma.

Appendice

A1: Fonti comunitarie che disciplinano la VIA

La procedura della VIA è stata introdotta nell'ordinamento comunitario con la direttiva del 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE. Tale direttiva è stato il primo atto normativo europeo a disciplinare, anche se con talune lacune, la materia in oggetto, fornendo una prima definizione di valutazione di impatto ambientale, disciplinandone la procedura, identificandone i soggetti coinvolti e infine specificando le caratteristiche di un progetto soggetto a VIA. La direttiva si compone di tre allegati. Nell'Allegato I sono indicati i progetti di competenza statale da sottoporre obbligatoriamente a VIA a causa della loro ingente incisività sull'ambiente, senza contemplare alcuna possibilità per lo Stato membro di decidere se sottoporre o meno il progetto alla procedura. L'Allegato II identifica i progetti rispetto ai quali l'esecuzione della VIA è subordinata al potere discrezionale dello Stato membro. L'Allegato III infine reca disposizioni circa le informazioni referenti al progetto da rendere obbligatoriamente note.

La direttiva n. 85/337/CEE è stata oggetto di profonde modifiche e integrazioni sopraggiunte con la successiva direttiva del 3 marzo 1997 n. 97/11/CE del Consiglio Europeo la quale ha ampliato la gamma di progetti compresi nell'Allegato I e ha introdotto lo *screening* nel procedimento della VIA. La direttiva n. 97/11/CE ha inoltre parzialmente modificato l'Allegato III, recante ora i criteri di selezione per la fase di *screening*: la dimensione del progetto, l'uso delle risorse naturali, la possibile produzione di rifiuti e il conseguente inquinamento, la sensibilità delle aree naturali. In definitiva, la direttiva n. 97/11/CE ha introdotto nel procedimento di valutazione il concetto di capacità di carico dell'ambiente, ovvero di capacità di "assorbimento" di un progetto da parte dell'ambiente circostante. Quanto detto è conforme a ciò che è disposto odiernamente dall'art. 4, paragrafo 3 della direttiva n. 85/337/CEE nel testo modificato dalla direttiva n. 97/11/CE, secondo cui "nell'esaminare caso per caso o nel fissare soglie o criteri ai fini del paragrafo 2 (recante i progetti di cui all'Allegato II, rispetto ai quali è prevista solo la possibilità di procedere alla VIA), si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'Allegato III". È stato inoltre introdotto un Allegato IV recante le informazioni da rendere note ai sensi dell'art.5, paragrafo 1 della direttiva n. 85/337, nel testo modificato. Infine, la direttiva in questione, ha avuto il merito di fungere da cordone ombelicale nell'unire la direttiva n. 85/337/CEE alla direttiva n. 96/61/CE, recante disposizioni in merito all'accesso alle informazioni.

Anche la direttiva n. 97/11/CE è stata però modificata dalla direttiva n. 2003/35/CE, che ha ribadito più incisivamente il diritto di partecipazione alle procedure decisionali, nonché l'obbligo di informare il pubblico, attraverso avvisi pubblici o altre congrue modalità, su aspetti quali la domanda di autorizzazione, la possibilità che il progetto sia sottoposto a VIA, l'autorità competente e la reperibilità delle informazioni in questione.

Inoltre all'originaria direttiva è stato introdotto l'art. 10-bis, che prevede la possibilità, per il pubblico interessato, di un ricorso di fronte ad un organo giudiziario, qualora ricorrano alcune condizioni e qualora sussistano degli atti o vi siano delle omissioni che abbiano compromesso le disposizioni sul diritto alla partecipazione. Per dare applicazione al suddetto articolo, ogni Stato membro deve specificare nel proprio ordinamento come e quando il diritto di partecipazione sia garantito o meno.

A causa dei vari interventi modificativi che hanno inciso sulla direttiva n. 85/337/CEE e del timore che potesse risultare troppo frammentata, si è resa necessaria l'emanazione della direttiva n. 2011/92/UE da parte del Consiglio Europeo, sopraggiunta nell'ordinamento comunitario proprio per armonizzare la normativa disciplinante la VIA.

È bene ora soffermarsi sulla più recente direttiva intervenuta nel quadro normativo sopra delineato, vale a dire la direttiva n. 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva n. 2011/92/UE e che dovrebbe essere recepita da ogni Stato membro entro e non oltre il 16 maggio 2017. Essa è composta da cinque articoli. Fatti salvi i primi due allegati della direttiva precedente, sono stati modificati gli allegati II A, III e IV. Tale direttiva ha lo scopo non solo di promuovere una maggiore consapevolezza circa l'importanza di elevare lo standard qualitativo della procedura della VIA, ma anche di promuovere maggiore *responsibility* e trasparenza. Nel perseguire questo scopo, l'art. 6 nel testo modificato dalla direttiva in questione sollecita gli Stati membri a garantire un portale centrale che permetta al pubblico di accedere alle informazioni ambientali in modo elettronico. Anche l'autorità competente del caso deve ottemperare ad obblighi di trasparenza ed informativi: ai sensi dell'art. 8-bis di nuova introduzione, deve motivare la propria decisione. La recente direttiva si sofferma anche sull'importanza di prendere in considerazione tematiche ambientali di grande attualità, quali le risorse esauribili e la loro sostenibilità, la biodiversità, i cambiamenti climatici, e invita ad un uso sostenibile del suolo, prendendo in considerazione le diverse conseguenze di un progetto, suscettibili di alterarlo o comprometterlo (per es. l'erosione del suolo stesso). Per quanto concerne la "percezione del paesaggio", tra gli obiettivi dichiarati vi è inoltre quello di tenere conto nella realizzazione della VIA anche dell'impatto visivo di un progetto che può sostanziarsi in un cambiamento non solo della visuale ma anche dell'aspetto del paesaggio (naturale o edificato). Altra importante novità, riguarda l'obbligo, gravante sugli Stati membri, di informare il Consiglio ogni sei anni a decorrere dal 16 maggio 2017 circa le VIA realizzate e le tipologie di progetti rispetto ai quali la procedura è stata eseguita e di riportare delle sintesi generiche dei risultati conseguiti e dei costi medi sottesi alla realizzazione della procedura.

Nonostante le successive modifiche necessarie per ottemperare alle lacune iniziali, la direttiva n. 85/337/CEE rimane la normativa comunitaria di riferimento in merito alla VIA, nel suo testo originale e nelle successive modifiche apportate dai diversi interventi correttivi, a cui si aggiungono i recepimenti a livello nazionale che si rendono necessari all'interno di ogni Stato membro a seguito

dell'introduzione della direttiva n. 2014/52/UE (Galotto e Mazzoleni, 2008; Belgiorno et al., 2011; Benedusi e Sillani, 2011; IPSOA, 2014; ISPRA, 2014).

A2: La normativa nazionale di recepimento della VIA

In Italia il percorso che ha condotto al recepimento delle disposizioni europee, in merito alla valutazione di impatto ambientale, è stato travagliato. Per molto tempo si è avuta, come unico punto di riferimento, una disciplina “transitoria”, coincidente con quella disposta per l'istituzione del Ministero dell'Ambiente (art. 6, legge n. 349/1986), recepitrice la direttiva n. 85/337/CEE. Il suddetto articolo della legge in questione, si limitava a definire i principi generali su cui doveva fondarsi la VIA e demandava ad un successivo decreto l'esplicitazione delle categorie di progetto da sottoporre alla procedura.

Fu solo con il dPCM del 10 agosto 1988 n. 377 che vennero definiti i progetti, di sola competenza statale, da sottoporre obbligatoriamente alla procedura di valutazione e coincidenti con quelli dettati dall'Allegato I della direttiva n. 85/337/CEE. Si trattò di un recepimento solo parziale, in quanto nulla fu disposto sulle altre tipologie di progetto (di cui all'Allegato II della direttiva appena citata) che riguardavano quegli interventi rispetto ai quali era contemplata solo la possibilità, e non l'obbligatorietà, di essere sottoposti alla procedura, stante il potere discrezionale degli Stati membri e la più attenuata rilevanza ambientale dei progetti. Il dPCM del 27 dicembre 1988 recava inoltre le disposizioni tecniche per la stesura del SIA. A livello regionale invece la normativa fu solo in parte chiarita con il dPCM del 12 aprile 1996, facente riferimento ai progetti contenuti nell'Allegato II della già citata direttiva n. 85/337/CEE.

Il *corpus* normativo appariva quindi inevitabilmente frammentario. Si susseguirono diversi interventi, tutti ugualmente fallimentari, volti a colmare le zone lacunose che caratterizzavano la normativa della VIA.

Solo quando fu demandato al Governo il compito di uniformare e riorganizzare l'apparato normativo disciplinante le materie ambientali tra cui era compresa anche la VIA (legge delega del 15 dicembre 2004 n. 308), si pose, o almeno si credette di porre, fine a quel periodo di transizione e imprecisioni. Conseguentemente fu emanato il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (il cosiddetto Codice Ambientale) con cui si tentò di disciplinare in modo organico e dettagliato la materia.

Tuttavia, fin da subito, si resero necessari degli interventi correttivi. Quelli più rilevanti furono il correttivo 2008 (d.lgs. del 16 gennaio 2008 n. 4) e il correttivo 2010 (d.lgs. del 29 giugno 2010 n. 128) che intervennero sulla Parte II del Decreto, che volgeva l'attenzione sulla VIA e su altre procedure valutative di impatto ambientale (VAS ed AIA). Dottrina e giurisprudenza unanimi ritennero che non fossero stati approfonditi nel dettaglio i principi cardine della procedura.

Il d.lgs. del 16 gennaio 2008 n. 4, recependo questo indirizzo dottrinale e giurisprudenziale, agì subito su due fronti: da un lato cercò di approfondire i criteri ispiranti la valutazione, ovvero lo

sviluppo sostenibile, l'azione ambientale, il diritto di accesso alle informazioni e la partecipazione; dall'altro cercò di curare l'aspetto procedurale della VIA, specificando che fosse comprensiva solamente degli *step* indispensabili, senza appesantirne l'*iter* con inutili e superflui adempimenti.

Il d.lgs. del 29 giugno 2010 n. 128, molto più interessante per le innovazioni meticolose che ha introdotto riformulando l'art. 6 del Codice Ambientale, ha specificato più nel dettaglio cosa debba intendersi con il termine "impatto" affinché il progetto possa essere sottoposto alla VIA, qualificandolo oltre che per la sua significatività, anche per i suoi effetti negativi. Detto in altri termini, affinché il progetto possa essere assoggettato alla procedura, è necessario che gli impatti scaturenti dallo stesso siano, non solo significativi, ma anche negativi. L'accezione negativa dell'impatto non dovrebbe tuttavia restringere la gamma di progetti da sottoporre a VIA, in quanto tutti quei progetti considerati "significativi" dal legislatore, lo sono perché implicitamente "negativi" e pertanto suscettibili di produrre delle alterazioni su uno o più fattori ambientali (Scialò e Costantino, 2011). Potremmo quindi intendere l'attributo "negativo", come un semplice rafforzativo del più generale concetto di significatività. Una specificazione questa utile per comprendere più nel dettaglio la *ratio* sottesa alla stessa valutazione, che è proprio quella di prevenire eventuali ripercussioni, negative appunto, scaturenti dal progetto, che si riverserebbero sull'ambiente in cui il progetto stesso è destinato a coesistere e relazionarsi. Altro aspetto nodale del correttivo 2010 è quello di aver definito la VIA non più come un processo, bensì come un procedimento. Secondo la nuova accezione i processi sono le singole fasi che compongono la VIA, mentre il procedimento della valutazione abbraccia i singoli sub-processi e conferisce unitarietà a tutta la valutazione. La VIA diviene pertanto un procedimento molto più articolato ed interdipendente, nel senso che è coordinata con altre procedure valutative, quali per esempio la VAS. Questo sincronismo permette l'esperimento di alcune fasi della VIA già in sede di VAS. Inoltre gli esiti di quest'ultima procedura devono essere considerati in sede di VIA. Infine, il correttivo 2010 accoglie quei principi, ma sarebbe più esatto definirli diritti, di informazione e partecipazione, consolidatisi a livello europeo con la menzionata direttiva n. 2006/35. La partecipazione alla procedura può avvenire in tutti i sub-processi in cui si articola la VIA e può essere esercitata nelle forme più disparate (per esempio mediante l'inchiesta pubblica).

Ad oggi, la normativa nazionale vigente in merito alla VIA si fonda sul Codice Ambientale. Così come modificato dai diversi correttivi, il Codice Ambientale è articolato in sei parti. La prima parte contiene le disposizioni comuni; la seconda parte disciplina compiutamente la VIA e le altre procedure valutative; le restanti parti disciplinano argomenti di rilievo ambientale di diverso tipo, quali per esempio la difesa del suolo, la tutela dell'aria e riduzione delle emissioni nell'atmosfera. Diversi sono anche gli allegati alla parte II del Decreto Legislativo. Tra questi spiccano, perché attinenti alla nostra trattazione più degli altri, gli Allegati II, III e IV che recano rispettivamente i progetti di competenza statale e regionale soggetti obbligatoriamente alla VIA e quelli che invece possono essere sottoposti alla procedura recependo così i dettami comunitari (Scialò e Costantino, 2011; Germanò et al., 2013; IPSOA, 2014).

Infine ricordiamo che in data 21 luglio 2017 è entrata in vigore la nuova disciplina sulla Valutazione di Impatto ambientale (VIA) introdotta con il D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 104. Si tratta di un provvedimento di adeguamento alla disciplina europea della direttiva n. 2014/52/UE che modifica la precedente direttiva n. 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. L'obiettivo della nuova disciplina introdotta con il D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 104 è quello di efficientare le procedure, di innalzare i livelli di tutela ambientale, di contribuire a sbloccare il potenziale derivante dagli investimenti in opere, infrastrutture e impianti per rilanciare la crescita sostenibile, attraverso la correzione delle criticità riscontrate da amministrazioni e imprese. Di seguito riportiamo le principali novità introdotte in tal senso dal D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 104, raggruppandole in termini di effetti prodotti sulla procedura di VIA.

Nuova definizione di impatto ambientale

Viene introdotta una nuova definizione di impatto ambientale, modulata in aderenza con le prescrizioni della direttiva n. 2014/52/UE, che comprende anche gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sulla popolazione, la salute umana, il patrimonio culturale e il paesaggio.

Interventi di semplificazione della procedura di VIA

Viene prevista la possibilità per il proponente di richiedere per i progetti di competenza statale, in alternativa al provvedimento di VIA ordinario, il rilascio di un "provvedimento unico ambientale", che coordina e sostituisce tutti i titoli abilitativi o autorizzativi riconducibili ai fattori ambientali.

Viene consentito al proponente, solo per i progetti di competenza statale, in virtù delle semplificazioni procedurali introdotte, di richiedere l'applicazione della nuova disciplina anche ai procedimenti attualmente in corso pendenti, il cui valore complessivo ammonta, a circa 21 miliardi di euro.

Viene prospettata la possibilità di presentare nel procedimento di VIA elaborati progettuali con un livello informativo e di dettaglio equivalente a quello del progetto di fattibilità o comunque a un livello tale da consentire la compiuta valutazione degli impatti, con la possibilità di aprire con l'autorità in qualsiasi momento un confronto per condividere la definizione del livello di dettaglio degli elaborati progettuali.

Viene eliminato per il proponente l'obbligo, nella verifica di assoggettabilità a VIA, di presentare gli elaborati progettuali: per la fase dello "screening" sarà sufficiente uno studio preliminare ambientale, come previsto dalla normativa europea.

Nel caso di modifiche o estensioni di opere esistenti, viene introdotta la possibilità di richiedere all'autorità competente un pre-screening, ovvero una valutazione preliminare del progetto per individuare l'eventuale procedura da avviare.

Viene completata la digitalizzazione degli oneri informativi a carico dei proponenti, anche

prevedendo l'eliminazione degli obblighi di pubblicazione sui mezzi di stampa.

Razionalizzazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni

Vengono introdotte regole omogenee per il procedimento di VIA su tutto il territorio nazionale, rimodulando le competenze normative delle Regioni e razionalizzando il riparto dei compiti amministrativi tra Stato e Regioni.

Viene introdotto un nuovo apposito articolo dedicato al procedimento autorizzatorio unico di competenza regionale che disciplina compiutamente le procedure di competenza delle Amministrazioni territoriali e che risulta integralmente autosufficiente, esaustivo e confermativo delle scelte già operate con la riforma della legge n. 241/1990 di cui al D.lgs. n. 127/2016.

Interventi per favorire la conclusione del procedimento avviato

Vengono ridotti i tempi per la conclusione dei procedimenti, cui è abbinata la qualificazione di tutti i termini come “perentori” ai sensi e agli effetti della disciplina generale sulla responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile dei dirigenti, nonché sulla sostituzione amministrativa in caso di inadempienza.

Riorganizzazione della Commissione VIA

La riorganizzazione del funzionamento della Commissione VIA, per migliorarne le performance, assicurando la copertura dei costi di funzionamento a valere esclusivamente sui proventi tariffari dei proponenti. Si costituisce un Comitato tecnico di supporto, che opererà a tempo pieno, per accelerare e rendere più efficienti le istruttorie.

Partecipazione dei cittadini

Viene ampliata la partecipazione del pubblico e, in particolare, dei residenti nei territori potenzialmente interessati da un progetto sottoposto a procedura di VIA, mediante il potenziamento dell'istituto dell'inchiesta pubblica e tenendo conto delle disposizioni in tema di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 del d.lgs. n. 50/2016.

A3: La normativa regionale in tema di VIA

Fino all'introduzione del Codice Ambientale, la normativa di riferimento regionale era il DPR del 12 aprile 1996 rubricato come “Atto di indirizzo e coordinamento” che suddivideva i progetti in progetti per i quali la VIA doveva essere realizzata obbligatoriamente (Allegato A) e in progetti per i quali la VIA doveva essere realizzata eventualmente (Allegato B). Il DPR obbligava inoltre le

Regioni all'emanazione di un'apposita legge regionale per disciplinare la VIA. Questo obbligo è stato tuttavia ottemperato solo in parte: in molte regioni manca infatti ancora oggi un atto normativo che disciplini la VIA.

Con l'entrata in vigore del Codice Ambientale, la situazione si è in parte complicata. Anche a livello regionale è stato infatti necessario recepire le disposizioni relative ai progetti di competenza regionale di cui all'Allegato III e IV della direttiva n. 85/337/CE (e delle sue successive modifiche) per i quali la VIA deve essere rispettivamente esperita obbligatoriamente o eventualmente.

Il primo correttivo (correttivo 2008) ha poi apportato ulteriori modifiche alla procedura regionale eliminando uno specifico paragrafo della Parte II del Codice Ambientale che era stato introdotto per meglio distinguere le competenze regionali e provinciali da quelle statali e per comprendere agevolmente anche quali fossero le autorità competenti. La soppressione di questo specifico paragrafo e della conseguente distinzione tra competenza statale e regionale rispondeva alla volontà del legislatore di conferire unità alla procedura di VIA. Oggi non vi sono più pertanto due procedure distinte (statale e regionale), ma una sola procedura unitaria. Le Regioni, così come lo Stato, devono quindi tener fede al Codice Ambientale. Nonostante il proposito del legislatore fosse indiscutibilmente nobile, la modifica al Codice Ambientale inevitabilmente ha aumentato la mole di lavoro dell'interprete che ora deve rinvenire le singole norme utili per ricostruire la procedura regionale.

Fermo restando quanto detto all'inizio di questo paragrafo sui progetti di competenza regionale, occorre dire che oggi sono sicuramente aumentati i casi di VIA regionale, in quanto sono in essi ricompresi anche quei progetti il cui impatto si estende oltre il territorio regionale, coinvolgendo anche altre regioni (ovviamente la VIA è in questi casi realizzata in armonia e in modo coordinato con le Regioni coinvolte che partecipano nella stessa misura alla procedura). Prima dell'entrata in vigore del correttivo 2008, in caso di VIA interregionale, la competenza ad intervenire era comunque sempre e solo dello Stato. Con l'entrata in vigore del correttivo 2008, si è quindi alleggerita la mole di intervento a livello centrale, in quanto lo Stato interviene solo nella valutazione di progetti di cui è direttamente competente, sebbene gli effetti siano locali, mentre non interviene nella valutazione di progetti di cui non è competente e i cui effetti riguardano le Regioni (Benedusi e Sillani, 2011; Scialò e Costantino, 2011).

Per gli effetti prodotti dal d.lgs. n. 104 del 16 giugno 2017, si rimanda a quanto scritto nell'appendice A2.

