La regolamentazione della PARTE II del Dlgs 152/2006 alla luce delle modifiche del Dlgs 128/2010

VIA, VAS, IPPC - LINEE GUIDA CONFINDUSTRIA

PREMESSA

Nel rivisitare la Parte II del Dlgs 152/2006, il legislatore ha colto l'occasione per inserire, nel "Codice Ambientale" la disciplina sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) di cui al Dlgs 59/05. In particolare, l'articolo 2 del Dlgs 128/2010 modifica l'articolo 4 del Dlgs 152/2006 (finalità) inserendo il riferimento alla Direttiva 2008/1/CE (nuovo comma 1 lettera c). Si ricorda che tale Direttiva non innova in maniera sostanziale la disciplina in materia di IPPC, introdotta con la Direttiva 1996/61/CE, ma si limita ad una mera codificazione delle modifiche intervenute su di essa¹, lasciando pertanto immutate le disposizioni del Dlgs 59/05.

L'integrazione è intervenuta attraverso la creazione nella Parte II del "Titolo III bis – L'autorizzazione Integrata Ambientale", composto da 13 articoli (dall'art. 29-bis all'29-quattordices) e la trasposizione degli ex allegati I, II, III, IV e V al Dlgs 59/05 negli allegati VIII, IX, X, XI e XII alla Parte II novellata. ***Il Dlgs 59/05 viene conseguentemente abrogato.***

Pertanto si vuole subito evidenziare come gran parte delle modifiche intervenute sono strettamente collegate all'inserimento nel contesto del "Codice Ambientale" della normativa sulle aziende sottoposte ad Autorizzazione Integrata Ambientale - IPPC.

Ulteriori modifiche incidono invece in maniera specifica sulle procedure per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e per la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA).

Di seguito verranno esaminate le principali modifiche apportate alla Parte II, prendendo in esame i diversi **Titoli: I** (Principi generali per le procedure di VIA, VAS e AIA), **II** (Valutazione Ambientale Strategica), **III** (Valutazione d'Impatto Ambientale), **III bis** (Autorizzazione Integrata Ambientale), **IV** (Valutazioni ambientali interregionali e transfrontaliere) e **V** (Norme transitorie e finali).

In via preliminare appare opportuno evidenziare che i procedimenti e le autorizzazioni previste dalla Parte II rimangono indirizzate, se del caso, all'*Impianto*, in ciò non subendo le modifiche introdotte nella Parte V con il riferimento allo "*Stabilimento*".

Infine si evidenzia che è stato sempre introdotto, laddove necessario, il principio esplicito per il quale "*La tutela avverso il silenzio dell'Amministrazione è disciplinata dalle*

¹ Considerando 1 Direttiva 2008/1/CE: "La direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, è stata modificata in modo sostanziale e a più riprese. A fini di razionalità e chiarezza è opportuno provvedere alla codificazione di tale direttiva."

disposizioni generali del processo amministrativo”, (cfr Dlgs 2 luglio 2010 n. 104 Art. 117) di fatto a soluzione dell’annosa diatriba sul silenzio-assenso. 2

TITOLO I - Principi generali per le procedure di VIA, VAS e AIA

E’ il Titolo nel quale le modifiche intervenute sono maggiormente caratterizzate dall’inserimento nella Parte II delle norme in materia di IPPC anche per il solo fatto che, all’interno dell’art. 5 concernente le definizioni, vengono riportate quelle precedentemente previste nel Dlgs 59/05, talvolta in maniera diretta, altre volte integrandole e raccordandole con definizioni esistenti, ma senza modificarle nella sostanza.

Le definizioni (cfr. articolo 5) che invece hanno subito modifiche di un certo rilievo riguardano:

- **Valutazione d’Impatto Ambientale**: definito ora come un “**procedimento**” attraverso il quale si individuano “**preventivamente gli effetti sull’ambiente di un progetto...ai fini dell’individuazione delle soluzioni più idonee...**” ad assicurare la protezione della salute umana, contribuire alla qualità della vita, provvedere al mantenimento della specie e conservare la capacità di riproduzione dell’ecosistema.
- **Modifica sostanziale**: la modifica sostanziale è ora intesa come una variazione/potenziamento che, secondo l’autorità competente, **produce** (e non più “...può produrre...”) effetti negativi e significativi sull’ambiente. Resta confermato il principio per cui la competenza di stabilire se una modifica sia anche sostanziale è dell’Autorità Competente.
- **Verifica di assoggettabilità**: prima unitaria sia per la procedura di VAS che di VIA ora si duplica dovendo verificare per la VAS se piani o programmi “...possano avere **effetti significativi** sull’ambiente” e, in ambito VIA se i progetti “...possano avere un **impatto significativo e negativo** sull’ambiente...” (cfr. anche art. 20, comma 1).
- **Emissione**: la definizione è integrata sia per la provenienza (da impianto, opera o infrastruttura) sia per la tipologia, essendo incluse le radiazioni;
- **Gestore**: la definizione è integrata poiché non è più gestore unicamente la persona fisica o giuridica che detiene o gestisce l’impianto ma anche chi dispone di un potere economico determinante sull’esercizio tecnico dell’impianto stesso.

Sul piano delle **competenze** si rileva che il provvedimento di AIA, **per quanto riguarda gli impianti di competenza statale**, vede ora coinvolto anche il Ministro dell’interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro della salute, il Ministro dello

² Avverso il silenzio della pubblica amministrazione è ammesso il ricorso anche senza previa diffida con atto notificato all’amministrazione ed almeno un controinteressato. Il ricorso è deciso con sentenza in forma semplificata ed in caso di accoglimento il giudice ordina all’amministrazione di provvedere entro un termine non superiore di norma a 30 giorni.

sviluppo economico e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (art. 7, comma 5).

Altre significative modifiche del Titolo I riguardano i seguenti aspetti:

- l'inserimento del concetto di "**sensibilità ambientale**" ai fini dell'applicabilità della VAS per l'uso di piccole aree e per modifiche "minori" di Piani e Programmi, concetto peraltro introdotto nella definizione di verifica di assoggettabilità di un piano o programma (art. 6 comma 3);
- la VIA riguarda i progetti che possono avere non più impatti solo significativi ma **significativi e negativi** (art. 6, comma 4).
- viene introdotta una norma specifica per i progetti di opere e interventi di realizzo nell'ambito del Piano regolatore portuale (art. 6, comma 3 – ter).

In merito **al coordinamento e alla semplificazione dei procedimenti** (art. 10), fermo restando il principio che per i progetti sottoposti a VIA statale e contemporaneamente ad AIA statale la VIA fa luogo dell'AIA, si precisa che, per i progetti sottoposti a verifica ai sensi dell'art. 6, comma 7, l'AIA può essere richiesta solo successivamente alla conclusione della verifica che ne stabilisca l'esclusione dal procedimento di VIA.

Si segnala infine l'introduzione di disposizioni con effetti fortemente limitativi in materia di **ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi** in mare che, ferma restando l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati, si applicano ai procedimenti autorizzatori in corso (Art. 6 comma 17)³.

TITOLO II – La Valutazione Ambientale Strategica

La verifica di assoggettabilità o la VAS relative a modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani/programmi già positivamente sottoposti a verifica o a VAS, si limita ai soli effetti significativi che non siano stati precedentemente considerati.

TITOLO III – La Valutazione d'Impatto Ambientale

Per la procedura di VIA le modifiche maggiormente significative riguardano la verifica di assoggettabilità, la rivisitazione dei termini in alcune delle varie fasi procedurali e il monitoraggio.

³ In particolare:

- a) tali attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di VIA
- b) le attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi in mare sono vietate nei seguenti casi:
 - per idrocarburi liquidi e gassosi all'interno del perimetro delle aree marine e costiere protette per scopi di tutela ambientale ai sensi di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni internazionali e nelle zone di mare poste entro dodici miglia marine dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette
 - per i soli idrocarburi liquidi nella fascia marina compresa entro cinque miglia dalle linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale.

Verifica di assoggettabilità

- Rispetto alla “vecchia” normativa la verifica **stabilisce se un progetto ha impatti negativi e significativi** e non più la possibilità che vi siano.
- Se questi impatti esistono la VIA è automatica e si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 21 a 28.
- Viene inoltre prevista la possibilità per l’Autorità Competente di richiedere integrazioni o chiarimenti entro 45 giorni dall’avviso di trasmissione degli atti all’AC. Il proponente deve dare risposta entro 30 giorni dalla scadenza del termine di 45 giorni di cui sopra.
- Si ritiene infine opportuno ricordare che l’Autorità competente verifica se il progetto abbia possibili effetti negativi e significativi sull’ambiente entro il termine di 45 giorni dalla conclusione della consultazione pubblica. Qualora persista il silenzio dell’amministrazione è previsto il ricorso alle norme del processo amministrativo di cui Dlgs 2 luglio 2010.

Ridefinizione di alcuni termini procedurali

- È stato regolato il caso in cui l’Autorità Competente ritenga incompleta la documentazione presentata con l’istanza e quindi chieda integrazioni. Il termine che l’Autorità Competente fissa per la presentazioni di integrazioni dipende dalla complessità di questa ma è comunque **non superiore** a 30 giorni dalla richiesta di integrazione. Il proponente può chiedere una motivata proroga del termine fissato, ma in ragione della complessità della documentazione da presentare (art. 23, comma 4).
- Nei procedimenti di competenza statale il parere delle regioni interessate deve intervenire entro **90 giorni** (prima erano 60) dalla presentazione dell’istanza all’AC (art. 25 comma 2).
- Al termine della fase di consultazione pubblica nella quale chiunque abbia interesse può presentare proprie osservazioni (60 giorni dalla presentazione dell’istanza):
 - il proponente dell’istanza può richiedere di apportare modifiche alla documentazione entro 30 giorni. Se tale istanza viene accolta l’AC fissa un termine non superiore ai 45 giorni (prima era di 60), prorogabili per giustificati motivi, per l’acquisizione degli elaborati (art. 24 comma 9);
 - l’AC può entro 30 giorni dalla chiusura della consultazione pubblica (quindi **90 giorni** dalla presentazione dell’istanza - prima erano 120) chiedere, anche in unica soluzione, integrazioni dando un termine per la risposta non superiore a **45 giorni**, prorogabili per un max di ulteriori **45 giorni** (prima 60 + 60) (art. 26, comma 3).

Monitoraggio

La novità è rappresentata dall’inserimento di una norma che regola i casi in cui dall’attività di monitoraggio risultino impatti negativi diversi o ulteriori o significativamente superiori rispetto a quelli previsti nel provvedimento finale. In questo caso l’Autorità Competente può modificare il provvedimento impartendo ulteriori prescrizioni arrivando anche alla sospensione dei lavori o delle attività (fino alla definizione dei correttivi da adottare) se possono crearsi gravi ripercussioni negative sulla salute pubblica e sull’ambiente (art. 28).

TITOLO III – bis - “L’Autorizzazione Integrata Ambientale”

Se l'integrazione può apparire come una svolta in termini di razionalizzazione della norma, la stessa non ha però portato a uno stravolgimento delle norme che regolano questo tipo di attività bensì a poche variazioni.

Compiti della Commissione AIA (art. 8-bis)

La commissione AIA fornisce supporto tecnico scientifico anche per i progetti VIA di competenza statale ricadenti nel campo di applicazione dell'Allegato VIII (impianti per i quali la competenza AIA è regionale).

Individuazione delle BAT (art. 29-bis)

L'individuazione e la prescrizione delle migliori tecniche disponibili in sede di Autorizzazione Integrata Ambientale può avvenire per diretto riferimento ai documenti BREF (*BAT Reference Documents*) pubblicati dalla Commissione europea, nel rispetto delle linee guida nazionali. L'individuazione di queste ultime non è più di competenza di una apposita “Commissione di Esperti” anche rappresentanti di interessi industriali, che è invece soppressa.

Confronto con l’Autorità Competente (art. 29-ter, comma 4)

È stato regolato il caso in cui l'Autorità Competente ritenga incompleta la documentazione presentata con l'istanza e quindi chieda integrazioni. Il termine che l'AC fissa per la presentazione di integrazioni dipende dalla complessità di questa ma è comunque non inferiore a 30 giorni. Il proponente può chiedere una motivata proroga del termine fissato dall'AC.

Conferenza dei servizi (art. 29-quater)

Ritorna l'obbligatorietà della Conferenza dei Servizi (comma 5) precedentemente cancellata dal Dlgs 4/2008.

Inoltre viene allargata la platea dei partecipanti alla Conferenza dei Servizi includendo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (per gli impianti di competenza statale).

È stato regolato il caso in cui l'Autorità Competente, nell'ambito della Conferenza dei Servizi, richieda integrazioni per valutare l'applicabilità di specifiche misure. In questo caso il termine massimo per la presentazione della documentazione integrativa è fissato in 90 giorni, non prorogabile.

È stato fissato in 60 giorni l'intervallo di tempo entro il quale, indicativamente, si deve concludere la Conferenza dei Servizi.

Procedure semplificate (art. 29-quater)

L'Allegato IX del nuovo correttivo riporta, analogamente all'Allegato II del Dlgs 59/05, l'elenco delle autorizzazioni ambientali già in atto da considerarsi sostituite dall'AIA.

Vale la pena evidenziare, però, che il nuovo articolo 29 quater (procedura per il rilascio dell'AIA) comma 11, stabilisce anche che l'AIA sostituisce la comunicazione di cui all'articolo 216 del Dlgs 152/06 (operazioni di recupero), ferma restando la possibilità di utilizzare successivamente le procedure semplificate previste dal capo V (Parte IV, Titolo I del Dlgs 152/06). Si tratta di una disposizione che può contribuire a migliorare gli iter procedurali presso le pubbliche amministrazioni, in quanto assicura un maggiore coordinamento delle procedure nel rispetto delle norme specifiche settoriali. Infatti, tale disposizione implica che la comunicazione dell'art. 216 viene sostituita dall'AIA, ma rimangono in essere gli effetti tipici dell'art. 216 del Dlgs 152/06. Ad esempio, se la

comunicazione ex-art. 216 non prevede la fideiussione, l'AIA che la sostituisce non potrà imporla; essa, infatti, dovrà osservare le stesse modalità ed effetti della norma settoriale (e cioè il recupero dei rifiuti in procedura semplificata).

Termine del procedimento (art. 29-quater)

È stato fissato con maggior precisione l'intervallo di tempo entro il quale l'Autorità Competente deve esprimere le proprie valutazioni sulla domanda di AIA (150/180 giorni dalla domanda, salvo raddoppio dei tempi nei casi in cui debbano essere conclusi specifici accordi tra stato e regioni).

Validità (art. 29-octies)

La validità per le AIA rilasciate alle attività di allevamento intensivo di pollame o di suini (attività di cui al punto 6.6 dell'allegato VIII) è portata a 10 anni (art. 29-octies). Restano ferme le altre scadenze per i rinnovi periodici.

TITOLO IV – Valutazioni Ambientali Interregionali e Transfrontaliere

Non si rilevano modifiche significative a parte la fusione delle norme precedenti con quelle del Dlgs. 59/05

TITOLO V – Norme transitorie e finali

Viene previsto che entro 6 mesi un nuovo apposito decreto ministeriale definisca le modalità, anche contabili, e le tariffe da applicarsi per le istruttorie e i controlli AIA. In attesa del nuovo emanando decreto viene confermata la validità del vigente decreto 24 aprile 2008 (art. 33).