

# La riforma della parte seconda - VAS e VIA - del D.Lgs. n. 152/2006: novità e prospettive

✓ Maddalena Mazzoleni

## Premessa

A distanza di quasi due anni, nonostante ripetuti passi avanti e passi indietro, il TUA (D.Lgs. n. 152/2006) ha visto nuova luce con il D.Lgs. n. 4/2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 gennaio 2008: riforma sostanziosa ed articolata per quanto riguarda la gestione delle acque e dei rifiuti; riforma radicale e, quindi, ancora più ambiziosa, della parte riguardante le valutazioni ambientali preventive, sia a livello di opera/progetto (VIA), sia a livello di piano/programma (VAS).

## Una piccola cronistoria

Prima di addentrarsi nel merito della riforma, è opportuno ripercorrere in modo molto sintetico la storia più recente delle norme italiane in materia di VIA e VAS: entrambi i settori erano contemplati dalla **legge delega 308/2004**, in vista di una compiuta e sistematica attuazione delle direttive 85/33/CEE e 97/11/CE, nonché della più recente direttiva 2001/42/CE, ovvero:

- da un lato, il Governo era delegato a **rivedere e sistematizzare** le norme italiane in materia di VIA vigenti a far data dal 1986, ovvero quelle contenute nella legge n. 349/1986, con la quale si era provveduto a recepire la procedura di VIA in termini espressamente provvisori, senza mai provvedere ad una versione definitiva e ad un opportuno coordinamento a livello procedimentale e tecnico;
- dall'altro, il Governo era delegato a **recepire** le norme sulla valutazione ambientale preventiva applicata a piani e programmi - obbligo per il quale l'Italia era già allora inadempiente e per il quale ha, nel frattempo, subito una condanna a livello comunitario (1).

Con inatteso rispetto dei termini per l'esercizio della delega, il Governo ha inserito VAS e VIA in capo al TUA (parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006), prevedendo che le relative disposizioni entrassero in vigore a distanza di 120 giorni, ovvero alla metà di agosto del 2006; un primo decreto «milleproroghe» ha, poi, «congelato» la seconda parte del TUA, facendone slittare l'entrata in

vigore al 31 gennaio 2007; in prossimità del 31 gennaio 2007 un secondo decreto «milleproroghe» ha ulteriormente procrastinato l'operatività della parte seconda, fino ad arrivare al 31 luglio 2007, data alla quale, inesorabilmente, la parte seconda del TUA è entrata in vigore. Ed eccoci arrivati ad oggi: parentesi di vigenza del TUA «prima versione» tra il 31 luglio 2007 ed il **13 febbraio 2008** (2), **data a partire dalla quale l'intera «prima versione» è del tutto sostituita e novellata**, con gli ovvi problemi di disciplina transitoria, che si analizzeranno dopo aver messo in opportuno rilievo le novità (o i passi indietro) conseguenti alla riforma del TUA.

Nel frattempo si è inserito un ulteriore «elemento di disturbo», ovvero l'emanazione del **D.P.R. n. 90/2007**, recante «regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare», con il quale, a far data dal 25 luglio 2007, è stato abrogato l'art. 6 del TUA «prima versione», ovvero l'articolo che introduceva la «supercommissione» per le valutazioni ambientali, composta di 78 membri più un presidente e 3 vicepresidenti (per un totale complessivo di 82 componenti), deputata a supportare il Ministero tanto per la VIA, quanto per la VAS che per l'IPPC, lasciando intatta la Commissione Speciale per le infrastrutture strategiche.

Con qualche dubbio sulla forza abrogatrice di un decreto presidenziale, per quanto fondato su previsioni di legge, rispetto a norme di rango superiore (decreto legislativo), il D.P.R. n. 90/2007 «ridimensiona» la supercommissione, riseparando, da un lato, VIA e VAS, affidate ad una «Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS», composta di 60 commissari più un presidente e un segretario, comprensiva anche della Com-

## Note:

✓ Avvocato in Padova.

(1) Sentenza dell'8 novembre 2007, nella causa C-40/07, inadempimento per non aver messo in vigore entro il termine prescritto - 21 luglio 2004 - le disposizioni di attuazione della direttiva 2001/42/CE.

(2) Data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 4/2008.

missione Speciale per le infrastrutture strategiche, e, dall'altro lato, IPPC, affidata ad apposita «Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata», composta di 25 membri (per un totale complessivo non dissimile da quello della «supercommissione»).

Il TUA «prima versione», quindi, è entrato in vigore il 31 luglio 2007 già monco del suo articolo 6, ovvero della supercommissione, eliminata pochi giorni prima per effetto del D.P.R. n. 90/2007: al di là dei dubbi «formali», le due «nuove» commissioni, inaugurate dal D.P.R. n. 90/2007, sono oggi confermate dall'art. 8 del TUA, come appena riformulato dal D.Lgs. n. 4/2008.

### **Nel merito: la nuova disciplina nei «principi generali» del titolo I della «nuova» parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006**

Le valutazioni ambientali *ex ante* sono introdotte nel testo di riforma del TUA da un «cappello» generale, destinato a contenere in modo sistematico gli obiettivi delle norme della parte seconda, le definizioni più rilevanti a fini applicativi, l'oggetto/obiettivo degli strumenti ivi disciplinati, l'impostazione di massima delle reciproche competenze tra Stato e Regioni, il ruolo degli organismi consultivi tecnici, le norme procedurali generali per assicurare una fattiva partecipazione dei soggetti interessati, al contempo integrando e semplificando le diverse procedure.

Nell'ordine, e in primo luogo, va sottolineata l'integrazione della valutazione di incidenza (**VINCA**) nel più ampio alveo delle valutazioni ambientali preventive, come già chiarito nella rubrica del Titolo I recante «principi generali per le procedure di VIA, di VAS e per la valutazione d'incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale»: di fatto, poi, la VINCA ricompare solo all'art. 10, in tema di coordinamento e semplificazione, dove è ribadito un principio già previsto dal D.P.R. n. 357/1997 per quanto riguarda la VIA, ovvero l'inserimento della VINCA all'interno della VIA, tramite apposita ed individuabile integrazione della documentazione con gli elementi di valutazione propri della VINCA (allegato G, D.P.R. n. 357/1997); in parallelo, aggiunge ora l'art. 10, la VINCA è ricompresa anche nella VAS, laddove la VINCA riguardi non già interventi puntuali, bensì scelte programmatiche che possano avere incidenze significative dannose sui siti SIC/ZSC e ZPS (rete Natura 2000 nel suo complesso).

#### **L'art. 4: finalità**

Quanto al novellato art. 4, sicuramente più leggibili risultano le finalità riconosciute alla parte seconda del TUA, con la specificazione che esse non intendono sostituire/attuare/recepire le norme in materia di IPPC - che restano contenute nel D.Lgs. n. 59/2005, salvo le opportune for-

me di integrazione e coordinamento quando l'AIA riguardi opere/progetti che devono anche essere sottoposti a VIA - e che esse sono orientate ad «**assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile**», declinato sia in termini prettamente ambientali che in termini socio/economici, vale a dire, come «rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, salvaguardia della biodiversità ed equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica» (art. 4, comma 3).

Meno chiara la frase finale dello stesso comma 3, dove le valutazioni ambientali preventive (VIA e VAS insieme) sono indicate quale «mezzo» per affrontare «la determinazione della valutazione preventiva integrata degli impatti ambientali nello svolgimento delle attività normative e amministrative, di informazione ambientale, di pianificazione e programmazione»: si ipotizza che il riferimento sia all'integrazione delle considerazioni ambientali anche a livello di normazione e regolazione primarie, ma la fimosità della frase non consente altro che supposizioni.

Di grande rilievo, poi, l'ultimo comma dell'art. 4, non tanto per quanto riguarda la VAS, per la quale si ripetono le finalità già mutate nella prima versione del TUA direttamente dalla direttiva 2001/42/CE (3), con l'aggiunta - non da poco - dell'obiettivo della «coerenza» interna tra piani e programmi, quanto piuttosto per quanto riguarda la VIA: nessuna novità reale, ma fondamentale sembra l'inserimento e la ripetizione di quanto già sappiamo dal 1985 (4), cioè che la VIA ha l'obiettivo di «proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita» e che essa «individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e secondo le disposizioni del presente decreto, gli impatti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori: 1) l'uomo, la fauna e la flora; 2) il suolo, l'acqua, l'aria e il clima; i beni materiali ed il patrimonio culturale; l'interazione tra i fattori di cui sopra».

Possono sembrare ovvietà, ma ripeterle nel contesto di un provvedimento che mira ad attuare per la prima volta in modo coerente e sistematico la disciplina della VIA non sembra affatto superfluo o ridondante.

#### **L'art. 5: definizioni, impatto ambientale**

Immediato, a questo punto, il passaggio alla definizione

#### **Note:**

(3) Elevato livello di protezione ambientale, integrazione considerazioni ambientali in piani e programmi in vista dello sviluppo sostenibile.

(4) Dall'85, considerando la direttiva 1985/33/CEE, perché, in realtà, è solo con il D.P.R. 12 aprile 1996 che gli obiettivi e la portata della VIA vengono espressamente e letteralmente inseriti nelle norme italiane.

di «impatto ambientale», di cui alla lettera c) del successivo art. 5, dove è meglio precisata la natura dell'alterazione rappresentata dall'«impatto» ed arricchita la nozione di «ambiente» sul quale l'impatto va valutato (tanto per la VIA, quanto per la VAS): impatto significa alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta (come indicato al precedente comma 4, lettera b) dell'art. 4), che possa manifestarsi nel breve e/o nel lungo periodo, che possa essere permanente e/o temporanea/transeunte, che si manifesti da sola (singola) o per effetto del cumulo con altri fattori causativi, e, soprattutto, che sia positiva e/o negativa.

Queste alterazioni sono «impatti ambientali» quando si producono sull'«ambiente», definito come «**sistema di relazioni tra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, economici**» e, nella nuova versione, anche «agricoli»; ai fini della VAS e della VIA vanno considerate le alterazioni che possono derivare dalla realizzazione dell'opera/progetto/piano/programma, dalla gestione fisiologica dello stesso fino al momento della dismissione e, ancora, da eventuali malfunzionamenti («gestione patologica» del progetto/opera), nell'ottica di una sorta di *life cycle analysis* dell'intervento rispetto all'ambiente nel quale esso si inserisce ed influisce.

### L'art. 5: definizioni, le procedure

Le altre definizioni dell'art. 5 novellato evidenziano immediatamente la **nuova impostazione delle procedure**, soprattutto per quanto riguarda la VAS, descritta come processo a tappe, di supporto alle decisioni strategiche, comprensivo di uno screening, dell'elaborazione del rapporto ambientale, dello svolgimento delle consultazioni, della valutazione del piano o programma insieme al rapporto e all'esito delle consultazioni, dell'espressione di un parere motivato, dell'informazione sulla decisione ed, infine, del monitoraggio (art. 5, comma 1, lettera a)). Il «parere motivato» sulla VAS, meglio chiarito poi nel titolo II, resta chiaramente distinto per natura e funzioni dal «provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale» (art. 5, comma 1, lettera o) - ovvero il provvedimento conclusivo della sola VIA -, che, invece, anche se «parere», è espressamente «obbligatorio e vincolante», nonché sostitutivo e di coordinamento di «tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze, i pareri, i nulla osta e gli assenti comunque denominati in materia ambientale e di patrimonio culturale».

### L'art. 5: definizioni, i livelli di progettazione

Fondamentali, nella loro connessione, le definizioni di «progetto preliminare» (art. 5, comma 1, lettera g), «progetto definitivo» (art. 5, comma 1, lettera h) e «studio di impatto ambientale» (art. 5, comma 1, lettera i): posto che

la distinzione formale e normativa tra progetto preliminare e progetto definitivo è mutuata - ed operativa - solo per le **opere pubbliche** (attuale **D.Lgs. n. 163/2006, art. 93**), cui il testo in commento rinvia, per opere e progetti privati la distinzione si basa sul livello di dettaglio e di approfondimento delle informazioni, che accompagnano il progetto stesso, ai fini della valutazione ambientale.

**È «preliminare», allora, il progetto di opera pubblica che contiene le informazioni di cui al comma 3** dell'art. 93 del D.Lgs. n. 163/2006, nonché il **progetto di opera privata** che contiene un livello di informazioni equivalenti «ai fini della valutazione ambientale», ovvero la definizione delle «caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire», nonché «una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare; il progetto preliminare dovrà inoltre consentire l'avvio della procedura espropriativa.»

**È «definitivo», invece, il progetto di opera pubblica che contiene le informazioni di cui al comma 4** dell'art. 93 del D.Lgs. n. 163/2006, nonché il **progetto di opera privata** che contiene un livello di informazioni equivalenti «ai fini della valutazione ambientale», ovvero l'individuazione compiuta dei «lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare» e «tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni.

Esso consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali, nonché delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento delle opere sul territorio; nello studio di impatto ambientale ove previsto; in disegni generali nelle opportune scale descrittivi delle principali caratteristiche delle opere, e delle soluzioni architettoniche, delle superfici e dei volumi da realizzare, compresi quelli per l'individuazione del tipo di fondazione; negli studi e indagini preliminari occorrenti con riguardo alla natura e alle caratteristiche dell'opera; nei calcoli preliminari delle strutture e degli impianti; in un disciplinare descrittivo degli elementi prestazionali, tecnici ed economici previsti in progetto nonché in un computo metrico estimativo.

Gli studi e le indagini occorrenti, quali quelli di tipo geognostico, idrologico, sismico, agronomico, biologico, chimico, i rilievi e i sondaggi, sono condotti fino ad un livello

tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e lo sviluppo del computo metrico estimativo.» Mentre il «progetto preliminare» è significativo nell'ambito della rinnovata procedura di VIA solo ai fini dello screening (verifica di assoggettabilità, art. 20) ed ai fini dello *scoping* (individuazione dei contenuti dello studio di impatto da presentare, art. 21), ai fini della VIA in senso proprio, il testo di riforma del TUA rimette al centro il «progetto definitivo» (5), quale livello di progettazione «minimo», al quale deve accompagnarsi lo «studio di impatto ambientale» per l'avvio della procedura di VIA (art. 5, comma 1, lettera i).

### L'art. 5: definizioni, i soggetti

Meglio descritto il ruolo dei soggetti coinvolti nelle procedure di VAS e VIA, dove le «**autorità competenti**» (art. 5, comma 1, lettera p) sono definite in relazione alla «competenza» in ambito VIA o VAS («pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato» nel caso di VAS, «e l'adozione dei provvedimenti conclusivi in materia di VIA, nel caso di progetti»), mentre le «autorità procedenti» sono le pubbliche amministrazioni che elaborano o che recepiscono/approvano/adottano piani e programmi soggetti a VAS ed il «proponente» è il soggetto pubblico o privato che elabora il piano o programma soggetto a VAS o il progetto soggetto a VIA.

Meno confusa la platea dei soggetti ulteriori che possono «ruotare» attorno alla VIA ed alla VAS: il «pubblico» ed il «**pubblico interessato**» (nel quale immediatamente sono inseriti i sindacati) sono ora accompagnati non più dalla strana categoria dei «soggetti interessati» (art. 5, lettera s) prima versione del TUA), bensì dalla categoria dei «**soggetti competenti** in materia ambientale» (art. 5, lettera s) del testo in commento), ovvero «le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti» (6).

### L'art. 6: l'oggetto della disciplina, l'oggetto della VAS; art. 7: competenze

Non vi sono novità di rilievo nella individuazione dei piani e programmi da sottoporre a VAS, complessivamente corrispondenti a quelli già richiamati nella prima versione del TUA e conformi alle previsioni comunitarie: di rilievo l'**inserimento espresso dei piani e programmi** «elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente», un miglior coordinamento con la disciplina della VINCA, l'esplicita esclusione dalla VAS per «piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica» ed il recupero, con conseguente assoggetta-

mento a VAS, dei «piani e programmi relativi agli interventi di telefonia mobile soggetti alle disposizioni di cui all'art. 87 del D.Lgs. n. 259/2003» (7).

Definite le tipologie di piano/programma da sottoporre a VAS, l'art. 7 ribadisce la competenza statale (Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali) per i piani e programmi la cui approvazione compete ad organi dello Stato e riconosce la competenza regionale, secondo le disposizioni delle relative leggi regionali, per la VAS su piani e programmi la cui approvazione compete alle regioni, province autonome o enti locali.

### L'art. 6: l'oggetto della disciplina, l'oggetto della VIA

#### L'art. 7: competenze

Il D.Lgs. n. 4/2008 ridisegna completamente l'individuazione dei progetti da sottoporre a VIA, contemporaneamente ridisegnando il sistema di competenze tra Stato e Regione: in primo luogo, il nuovo provvedimento sembra non attribuire efficacia esaustiva agli elenchi di progetti riportati in allegato, prevedendo all'art. 6, comma 5 che «la valutazione d'impatto ambientale riguarda i progetti che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale», salvo specificare di seguito che la VIA è necessaria:

- per i progetti degli allegati II e relative modifiche ed estensioni (progetti di **competenza statale**, ai sensi del successivo art. 7), anche qualora essi servano «esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni»;
- per i progetti dell'allegato III (progetti di **competenza regionale** ai sensi del successivo art. 7), con soglie dimensionali ridotte del 50% quando ricadano all'interno di aree naturali protette;
- per i progetti dell'allegato IV (progetti di **competenza regionale**, ai sensi del successivo art. 7) se relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette; se essi ricadono completamente all'interno di **aree naturali protette**, le relative soglie dimensionali sono ridotte del 50%;

#### Note:

(5) La versione iniziale del TUA prevedeva, invece, che «salvi i casi in cui le normative vigenti di settore espressamente dispongano altrimenti, la valutazione di impatto ambientale viene eseguita sui progetti preliminari che contengano l'esatta indicazione delle aree impegnate e delle caratteristiche prestazionali delle opere da realizzare, oltre agli ulteriori elementi comunque ritenuti utili per lo svolgimento della valutazione di impatto ambientale» (ex art. 5, comma 1, lettera e).

(6) Sono le «autorità ambientali» o «autorità responsabili» di cui alla direttiva 2001/42/CE.

(7) Inspiegabilmente esclusi dalla VAS dal TUA «prima versione».

- per i progetti dell'allegato IV (progetti di competenza regionale, ai sensi del successivo art. 7), qualora, a seguito di **screening**, si ritenga che possano avere impatti significativi sull'ambiente.

Sempre in relazione ai progetti dell'allegato IV, il testo in commento lascia alle Regioni il compito/possibilità di prevedere criteri e condizioni di esclusione dallo screening quando essi non ricadano per nulla in aree naturali protette; le soglie dimensionali dell'allegato IV possono, infine, essere variate dalle Regioni in aumento o in decremento fino al 30% per categorie progettuali o per aree determinate.

### **Gli artt. 8, 9 e 10: organizzazione, coordinamento ed integrazione**

Sul ritorno ad una separazione tra Commissione VIA (dal D.P.R. n. 90/2007, «Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale», assorbente la Commissione Speciale per le infrastrutture strategiche) e «Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale» si è già detto più sopra: ciò che rileva è il rinnovato intento di **semplificazione ed integrazione di procedure e valutazioni** a contenuto ed obiettivi simili quali, in particolare, la VIA e la VAS. Ai sensi dell'art. 10, **la VIA sostituisce ed assorbe in ogni caso l'AIA**, grazie all'integrazione delle informazioni necessarie ai fini AIA nel SIA: ciò vale *tout court* a livello statale, ovvero per il caso di progetti soggetti a VIA statale e rientranti nell'allegato V del D.Lgs. n. 59/2005 (AIA statale); a livello regionale (VIA regionale su AIA regionale), spetta alle regioni assicurare forme di opportuna integrazione o di diretta sostituzione, laddove le autorità competenti per VIA ed AIA coincidano.

L'integrazione tra VAS e VIA è prevista specificamente per lo **screening** su progetto, che può avvenire nell'ambito della VAS, adeguando e dando specifico conto delle modalità di informazione del pubblico; secondo lo stesso principio di economicità e coerenza, il **SIA** relativo a progetti inseriti in piani e programmi già sottoposti a VAS può utilizzare le informazioni e le analisi del rapporto ambientale (economicità), mentre il progetto in sé e le relative valutazioni devono tenere in debita considerazione (coerenza) la documentazione e le conclusioni della VAS.

### **Nel merito: la nuova disciplina della Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**

La natura di procedimento a supporto delle decisioni di pianificazione e programmazione, propria della VAS a livello comunitario, trova finalmente riconoscimento anche nelle norme nazionali, per abbandonare la natura ibrida (o palese) di «controllo esterno/giudizio sulle decisioni», attribuitole, invece, dalla prima versione del TUA.

### **Il supporto al Decisore ed il principio di collaborazione nelle fasi di screening e di scoping**

Al di là di una migliore e più chiara scansione dei momenti procedurali, viene ribadito che l'**autorità competente** «esprime un proprio parere motivato sulla proposta di piano/programma e sul rapporto ambientale, nonché sull'adeguatezza del piano di monitoraggio e con riferimento alla sussistenza delle risorse finanziarie», per il fatto che la VAS, avviata durante la fase preparatoria del piano o programma ed anteriormente all'adozione/approvazione, «è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione» (art. 11, commi 2 e 3, come novellati dal D.Lgs. n. 4/2008).

L'intera articolazione procedimentale, a partire dalla verifica di assoggettabilità (screening), per arrivare alla consultazione, alla redazione del rapporto ambientale, alla valutazione del tutto ed alla decisione finale, è improntata alla massima collaborazione: il verbo «collaborare» è ripetuto innumerevoli volte, a sottolineare i reciproci ruoli di autorità procedente (quella che adotta/approva il piano/programma o lo elabora per l'approvazione/adozione) ed autorità competente (quella chiamata ad esprimere il parere motivato sulla proposta di piano/programma), insieme chiamate ad assicurare che le decisioni strategiche tengano e diano conto delle esigenze/considerazioni ambientali, elaborando le scelte nella «consapevolezza tracciabile» delle conseguenze che il piano o programma potrebbe avere sull'ambiente.

Da qui la **verifica di assoggettabilità** per piani e programmi rientranti tra quelli da sottoporre a VAS - ma che determinino l'uso di piccole aree a livello locale o che subiscano modifiche minori - per la quale l'autorità procedente prepara un **rapporto ambientale preliminare** e «collabora» con l'autorità competente per individuare i soggetti competenti da consultare, «concordando» anche eventuali soluzioni diverse rispetto alla ordinaria verifica dei possibili impatti significativi del piano/programma (art. 12, come novellato dal D.Lgs. n. 4/2008).

Da qui la redazione del rapporto ambientale, sempre preceduta da una immediata fase di «consultazione» di massimo 90 giorni tra autorità competente, autorità procedente e soggetti competenti in materia ambientale, nella quale «definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale» (art. 13, commi 1 e 2), per arrivare ad un rapporto ambientale che diventa parte integrante del piano/programma e lo accompagna nell'intero processo di elaborazione ed approvazione.

### **Il supporto al Decisore ed il principio di collaborazione nelle fasi di valutazione**

«Concordata» la portata ed il dettaglio del rapporto, il

piano/programma insieme al rapporto completo e ad una sintesi non tecnica dello stesso sono comunicati all'autorità competente (anche qui la comunicazione avviene «anche secondo modalità concordate») e messi a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico interessato: il coinvolgimento per le consultazioni sul rapporto e sul piano/programma presuppone, in parallelo con la disciplina della VIA, che sia pubblicato avviso dell'avvenuta comunicazione della proposta e dei luoghi/tempi della consultazione sulla Gazzetta Ufficiale, sui Bollettini Ufficiali Regionali, in modo tale che gli interessati possano avere visione dei documenti e possano presentare eventuali osservazioni o elementi di giudizio integrativi entro 60 giorni (nella prima versione del TUA erano previsti 45 giorni).

Sempre «in collaborazione con l'autorità procedente», l'autorità competente svolge l'**istruttoria** e, tenendo conto degli esiti delle consultazioni, esprime il proprio **parere motivato entro 90 giorni**: tempi più ampi rispetto al precedente testo (erano 60 giorni nella versione anteriore del TUA), anche se non è chiaro da che momento essi vadano calcolati, poiché l'art. 13, comma 5, terzo periodo afferma che «dalla data di pubblicazione dell'avviso di cui all'articolo 14, comma 1, decorrono i tempi dell'esame istruttorio e delle valutazioni» (quindi in tutto «solo» 90 giorni per chiudere l'istruttoria e valutare, se si conta dalla pubblicazione dell'avviso), mentre l'art. 15, comma 1 fa decorrere i 90 giorni per l'espressione del parere (conclusivo dell'istruttoria e delle valutazioni) «dalla scadenza di tutti i termini di cui all'art. 14», ovvero dalla scadenza dei 60 giorni entro i quali possono essere presentate osservazioni (quindi in tutto 150 giorni per il parere, se si conta dalla pubblicazione).

Va considerato, peraltro, che **la procedura di VAS è fisiologicamente più lunga nella nuova versione del TUA**, poiché la fase di *scoping* (consultazione sulla portata ed il dettaglio del rapporto ambientale), meramente eventuale e facoltativa prima (art. 9, comma 4 del TUA prima versione), diventa ordinaria ora (art. 13, commi 1 e 2), occupando uno spazio temporale normale di ulteriori 90 giorni, «salvo quanto diversamente concordato»; **sparisce**, in ogni caso, l'estemporaneo **potere sostitutivo assegnato** dal TUA «prima versione» al **Consiglio dei Ministri** (anche per i casi di VAS di competenza regionale, fino all'entrata in vigore delle norme regionali), così come sparisce la valenza di «giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del piano o programma presentato» al silenzio protratto, anche da parte del Consiglio dei Ministri, per i 60 giorni successivi alla diffida a adempiere indirizzata all'organo competente.

Pervenuti al parere, l'autorità procedente, sempre «in collaborazione con l'autorità competente», provvede ad integrare, modificare, rivedere il piano/programma laddove sia necessario, per trasmettere poi il tutto (piano/pro-

gramma finale, rapporto ambientale, parere motivato, documenti della consultazione) all'organo competente a adottare/approvare il piano/programma.

Tale ultimo passaggio è chiamato «**decisione**» (art. 16), da intendersi come decisione finale di adottare/approvare, come tale pubblicata in Gazzetta e sul BUR, con indicazione del luogo dove si possono consultare tutti i documenti relativi (piano/programma e documentazione oggetto di istruttoria); la pubblicità dell'esito della VAS va garantita anche tramite pubblicazione sui siti web delle autorità interessate del parere motivato, di una dichiarazione riassuntiva dei termini della VAS effettuata e delle misure di monitoraggio adottate.

L'ultimo articolo specificamente dedicato alla VAS contempla, infatti, il monitoraggio, ovvero le azioni per il controllo degli impatti ambientali del piano/programma, dell'efficacia del piano/programma in termini di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, nonché quali input per eventuali azioni ed interventi correttivi e successive modifiche di piano/programma.

### I vizi della VAS

A differenza dell'abnorme previsione di nullità di piani e programmi, approvati ed adottati senza VAS, laddove essa sia prescritta, di cui all'art. 4, comma 3, del TUA «prima versione», **il D.Lgs. n. 4/2008 chiarisce oggi che l'assenza della VAS costituisce** ben più «normale» **annullabilità per violazione di legge** (art. 11, 5 comma, come novellato); più problematico - o, per meglio dire, ancora problematico - resta comprendere se possa ritenersi in qualche modo viziato un piano/programma che operasse scelte contrastanti o diverse dalle considerazioni ambientali espresse dall'autorità competente.

È ben vero, infatti, che la procedura è finalizzata a garantire che le esigenze ambientali siano prese in considerazione, con un preciso livello qualitativo e quantitativo, e che essa non termina più con un giudizio tranciante di accettabilità/ammissibilità delle scelte strategiche, ma sembra che possa comunque rimanere spazio per vizi attinenti, in particolare, alle motivazioni delle scelte di piano/programma rispetto alle motivazioni del parere dell'autorità competente, soprattutto in vista delle esigenze di coerenza con le scelte a cascata sulla VIA di singole opere e progetti.

In proposito vale la pena fin da ora soffermarsi sul comma 2 dell'art. 19, come novellato dal D.Lgs. n. 4/2008, con il quale è imposta «adeguata motivazione» (per inciso, comunque, ogni atto/provvedimento amministrativo va «adeguatamente motivato»...., ma tant'è...) al giudizio VIA negativo su progetti già inseriti in piani e programmi «per i quali si è conclusa positivamente la procedura di VAS» e, comunque, al «contrasto di valutazione su elementi già oggetto della VAS»: in primo luogo, sembra si possa intravedere una «procedura di VAS negativa», qua-

si a tornare ad un giudizio/controllo esterno dell'autorità competente VAS, anche se non tale da escludere la decisione discordante dell'autorità procedente; un'ipotesi del genere, quindi, anche se fisiologicamente ammissibile, potrebbe portare a configurare un controllo in sede giurisdizionale, quanto meno, proprio sul piano della motivazione della scelta di piano/programma rispetto alle motivazioni del parere dell'autorità competente.

In secondo luogo, l'esigenza di coerenza tra VAS e VIA e la necessità di adeguatamente motivare il contrasto di valutazioni «su elementi già oggetto della VAS» fanno ipotizzare ancora una volta una sostanziale vincolatività del parere motivato sulla VAS, manifesto per quanto riguarda le ricadute sulla VIA - che, se contenente valutazioni contrastanti, deve essere «motivato meglio del solito»-, più nascosto, ma presente, per quanto riguarda la decisione finale del piano/programma soggetto a VAS - che, se sfociante in decisioni contrastanti, deve essere ben più che motivato.

Non solo, quindi, l'annullabilità per violazione di legge del piano/programma non sottoposto a VAS, laddove la legge la prescriva, ma una ipotetica rivedibilità in sede giurisdizionale del piano/programma per il modo o per la misura nella quale esso è conforme al parere motivato - parere che somiglia così di nuovo ad un giudizio di compatibilità ambientale, anche se non vincolante in modo espresso, in quanto frutto di una stretta cooperazione tra autorità procedente ed autorità competente.

### Le competenze e le valutazioni per impatti interregionali e transfrontalieri

Nessuna norma specifica per la VAS in sede statale e per quella in sede regionale è ripetuta nel testo novellato, salvo la riaffermazione, in coda, della competenza regionale per piani e programmi che possano coinvolgere e produrre effetti anche sulle regioni confinanti (art. 30 come novellato) - tranne in ipotesi di conflitti tra Regioni, tali per cui lo Stato ritenga di avocare a sé la competenza, forte del parere conforme della Conferenza Stato Regioni (art. 31, come novellato).

Sempre considerando i rapporti Stato/Regioni, l'art. 35 impone alle Regioni di adeguare il proprio ordinamento alle norme statali entro un anno, disponendo che, in assenza di norme regionali già vigenti, si applichino nel transitorio direttamente le norme statali e che, scaduto il termine di adeguamento, si applichino comunque le norme statali o quelle regionali compatibili.

Ultimo tassello, le **consultazioni transfrontaliere**, più doviziosamente descritte rispetto a prima: primo passaggio, una notifica spontanea o su richiesta della documentazione relativa al piano/programma, con invito a esprimere (entro 60 giorni) non già subito un parere, bensì il proprio interesse a partecipare alla procedura; da qui una problematica estensione dell'applicazione delle «proce-

dure per l'informazione e la partecipazione del pubblico definite dal presente decreto» al paese interessato, dove non si comprende se si debba all'estero provvedere a pubblicare avvisi (formalmente richiamati dal comma 2 dell'art. 32 novellato), se i pareri e le osservazioni possano provenire dalle sole «autorità pubbliche» (come può sembrare leggendo il secondo periodo del comma 2) o se, invece, si debba proprio cominciare il tutto con una «comunicazione» alle autorità (che non è in «ricezione», bensì in invio), accompagnata dalla sintesi non tecnica proprio per la partecipazione del pubblico.

Dovizia di particolari un po'sprecata, riassunta poi in un opportuno rinvio a convenzioni *ad hoc* da stipulare con i Paesi sottoscrittori della Convenzione di Espoo per «disciplinare le varie fasi al fine di semplificare e rendere più efficace l'attuazione della convenzione» stessa.

### Nel merito: le novità in materia di VIA

La maggiore «novità» - che novità vera non è, quanto piuttosto un ritorno - consiste nell'esplicita e chiara **collocazione della procedura di valutazione** di impatto ambientale **al livello del progetto definitivo** di opere e progetti, secondo la definizione più sopra riportata, mutuata dalla legislazione più recente sugli appalti (D.Lgs. n. 163/2006).

### La valenza del progetto preliminare

Come già sopra accennato, la nuova versione del TUA amplia, come tempi e come partecipazione, la fase di screening, ovvero di verifica di assoggettabilità, ora disciplinata sotto l'art. 20, prevedendo che essa si svolga sul «progetto preliminare» e su uno «studio preliminare di impatto»: i progetti dell'allegato II (competenza statale) che servono esclusivamente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o non sono utilizzati per più di due anni, le modifiche di progetti dell'allegato II (competenza statale) ed i progetti dell'allegato IV che non ricadano nemmeno parzialmente in aree naturali protette (competenza regionale) vengono, quindi, sottoposti a screening coinvolgendo non solo l'autorità competente, ma anche il pubblico.

L'avvio dello *screening* deve essere reso noto mediante pubblicazione, non già a mezzo stampa (come per la VIA vera e propria), bensì sulla Gazzetta Ufficiale, sul BUR ed all'albo pretorio dei Comuni interessati (8) e deve essere accompagnato dal deposito della relativa documentazione per la consultazione: dalla data della pubblicazione decorrono 45 giorni per la presentazione di osservazioni;

### Nota:

(8) E ci si può legittimamente domandare quale pubblico ne venga effettivamente a conoscenza.

dalla scadenza dei 45 giorni per le osservazioni decorrono 45 giorni per la verifica da parte dell'autorità competente circa l'idoneità del progetto a determinare impatti negativi apprezzabili sull'ambiente (9); da qui l'esclusione dalla procedura di VIA o, per converso, la sottoposizione a VIA del progetto, entrambe denominate «provvedimento di assoggettabilità», da rendere pubblico a cura dell'autorità competente sempre in Gazzetta Ufficiale e BUR e sul sito web.

Il **progetto preliminare può ancora essere utile ai fini dello scoping**, ovvero della consultazione sulla portata, il livello di dettaglio e la metodologia da seguire per l'elaborazione dello studio di impatto ambientale: in questa sede, ai sensi dell'attuale art. 21, progetto preliminare, studio preliminare ambientale, piano di lavoro ed elenco autorizzazioni/pareri/nulla osta da conseguire per la realizzazione del progetto servono a qualcosa in più rispetto al tradizionale *scoping*, perché fondano già un primo esame delle «principali alternative, compresa l'alternativa zero» ed una prima verifica - che potrebbe essere quasi conclusiva - «sulla base della documentazione disponibile», «anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto» della «esistenza di eventuali elementi di incompatibilità».

Al di là della natura un po' ibrida dei contenuti di questa fase, resa autonoma nell'articolo 21 a differenza dell'*obiter dictum* dell'ex art. 27, è importante la fissazione di un termine: anche se facoltativo, lo *scoping* deve terminare entro 60 giorni e «allo scadere di tale termine, si passa alla fase successiva»; sembra di intendere che, se per qualche motivo non si arriva a «tirare le fila della consultazione», il proponente può passare immediatamente alla fase successiva, ovvero alla presentazione dello studio di impatto ambientale tout court.

### La valenza del progetto definitivo: la VIA ordinaria

Quando si passa alla VIA in senso pieno, successiva ad un eventuale screening (se necessario) ed ad un eventuale *scoping* (comunque facoltativo), al centro delle valutazioni sta il progetto definitivo, che, accompagnato dallo studio di impatto ambientale e dall'allegata sintesi non tecnica (10), compone l'**istanza iniziale**, da trasmettere all'autorità competente.

Contestualmente alla presentazione dell'istanza deve avvenire la **pubblicazione a mezzo stampa** (quotidiano a diffusione nazionale e regionale o provinciale a seconda della competenza) dell'avviso di presentazione dell'istanza e dei luoghi dove è possibile la consultazione: contestualità in senso stretto, poiché copia dell'avviso pubblicato va allegata già all'istanza, tanto che tutti termini per la partecipazione, per la valutazione e la decisione decorrono dalla data di presentazione della domanda e non più dalla data di pubblicazione dell'avviso (che però è contestuale).

Ulteriore allegato dell'istanza è l'elenco di tutte le autorizzazioni, concessioni e pareri, comunque denominati, da acquisire o già acquisiti ai fini della realizzazione e dell'esercizio del progetto, poiché **tutte le autorità competenti sono chiamate ad esprimersi in seno alla procedura di VIA**, che si conclude, infatti, con un provvedimento «che sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o intervento inclusa, nel caso di impianti» soggetti alle norme IPPC, «l'autorizzazione integrata ambientale» (art. 26, comma 5).

Al fine di beneficiare di questa integrazione o semplificazione procedimentale, il proponente non solo deve depositare tutti i documenti che compongono l'istanza iniziale presso l'autorità competente VIA, presso le regioni, presso le province ed i comuni interessati, anche parzialmente, dal progetto o dai suoi impatti (sedi tutte che garantiscono la partecipazione del pubblico e degli enti locali), ma deve trasmettere tutta la documentazione anche a tutti «i soggetti competenti in materia ambientale interessati», ovvero quelle autorità che sono coinvolte nel procedimento VIA per il fatto di dover rilasciare autorizzazioni, pareri, nulla osta, ecc. per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Accanto al parere regionale, che deve essere espresso entro 60 giorni dalla presentazione della domanda, entro gli stessi 60 giorni i vari «soggetti competenti in materia ambientale interessati» devono rendere le loro determinazioni o, comunque, devono partecipare alla conferenza dei servizi che eventualmente l'autorità competente dovesse convocare; negli stessi tempi si esprime anche il Ministro per i Beni Culturali, chiamato sempre ad esprimersi nella procedura di VIA, anche indipendentemente dal fatto che il progetto ricada immediatamente su un bene soggetto a tutela: da qui l'efficacia sostitutiva ed integrativa del provvedimento finale di VIA, che raccoglie ed ingloba le determinazioni di tutte le amministrazioni coinvolte.

### La consultazione del pubblico

**Aumentano**, nella versione riformata del TUA, **i tempi** per la partecipazione del pubblico, chiamato a presentare eventuali osservazioni entro 60 giorni dalla presentazione

#### Note:

(9) Complessivamente, quindi, lo screening può durare 90 giorni dalla pubblicazione dell'avviso di trasmissione del progetto, mentre prima era previsto un tempo massimo di 60 giorni, senza intervento del pubblico, a contare dalla data di presentazione della domanda di *screening*.

(10) Opportuna la specificazione che la sintesi non tecnica dovrà constare di una documentazione «predisposta al fine di consentirne un'agevole comprensione da parte del pubblico ed un'agevole riproduzione».

dell'istanza (prima entro 45 giorni, ridotti a 30 per la VIA in sede statale); il coinvolgimento del pubblico può anche avvenire per inchiesta pubblica o attraverso un sintetico contraddittorio tra proponente e soggetti che hanno presentato osservazioni e pareri, senza che tali forme di partecipazione possano determinare sospensioni o interruzioni dei termini complessivi per l'istruttoria e la valutazione finale.

Un allungamento dei termini potrebbe verificarsi su istanza del proponente stesso, qualora questi volesse modificare gli elaborati già presentati per conformarli agli esiti delle osservazioni, dell'inchiesta o del contraddittorio: in questo caso, entro 30 giorni dalla scadenza dei termini per la presentazione delle osservazioni, il proponente può chiedere di apportare le modifiche entro un termine che non può superare i 60 giorni, più altri 60 giorni di proroga. A quel punto, l'autorità competente si esprime entro 90 giorni dalla presentazione degli elaborati modificati, ovvero entro complessivi massimi 300 giorni dalla presentazione della domanda iniziale; le modifiche vanno rese note mediante ulteriore pubblicazione di avviso a mezzo stampa quando, a giudizio dell'autorità competente, esse siano sostanziali e rilevanti.

### I tempi per la conclusione della VIA

Al di là del primo **controllo sulla completezza della documentazione** - controllo che deve avvenire entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, con indicazione degli elementi mancanti e con l'arresto immediato dei termini, poiché il progetto si intende non presentato -, il nuovo art. 26 impone un termine complessivo massimo ordinario per la conclusione della VIA «con provvedimento espresso e motivato» di 150 giorni a far data dalla presentazione dell'istanza da parte del proponente.

Il termine può allungarsi di 60 giorni (per un totale di 210 giorni) nei casi di accertamenti ed indagini di particolare complessità, opportunamente motivati dall'autorità competente; il termine può, poi, allungarsi fino a 330 giorni dalla presentazione dell'istanza quando l'autorità competente chieda **documentazione integrativa**.

Tale richiesta è disciplinata dal comma 3 dell'art. 26, dove si assegna all'autorità competente un termine massimo di 120 giorni dalla presentazione dell'istanza (e, quindi, a valle della consultazione e della raccolta delle determinazioni delle amministrazioni coinvolte, in forte prossimità alla decisione) per chiedere, in un'unica soluzione, l'integrazione documentale entro un termine massimo di 60 giorni - termine che può essere prorogato di altri 60 giorni su richiesta del proponente (si arriva così a 240 giorni dalla presentazione dell'istanza).

**Sulle integrazioni**, però, può aprirsi un'**ulteriore fase di consultazione del pubblico**, poiché l'autorità competente può stabilire che il deposito delle stesse presso gli uffici competenti sia reso noto mediante pubblicazio-

ne di avviso a mezzo stampa: sono garantiti, in conseguenza, altri 60 giorni per presentare osservazioni aggiuntive, ma, comunque, il provvedimento di VIA deve intervenire in modo espresso e motivato entro 90 giorni dalla trasmissione dell'integrazione documentale, per un totale massimo complessivo di 330 giorni a far data dalla presentazione dell'istanza iniziale.

In occasione di richieste di integrazione documentale, l'intera procedura potrebbe arenarsi per inerzia o inadempimento del proponente: se non pervengono tempestivamente le integrazioni o il proponente ritira la domanda, la procedura si interrompe e l'interruzione ha effetto di «pronuncia interlocutoria negativa»: l'espressione fa pensare ad una provvisorietà della pronuncia e fa presumere che il proponente possa riprendere la procedura in un secondo momento, ma non è chiaro il significato effettivo, ovvero il termine entro il quale è ammesso riprendere la procedura interrotta (entro il termine massimo di conclusione del procedimento, ovvero dei 330 giorni, allo scadere del quale la pronuncia potrebbe essere di «archiviazione»?).

In ogni caso, **nessun silenzio diniego all'inutile decorso dei «fisiologici» 150 giorni o dei «patologici» 330 giorni**: scatta, invece, il potere sostitutivo del **Consiglio dei Ministri**, che, su istanza degli interessati, diffida l'autorità competente a adempiere entro 20 e provvede - sempre con provvedimento motivato ed espresso - entro i successivi 60 giorni (nella peggiore delle ipotesi, si dovrebbe ottenere una pronuncia di VIA entro un limite massimo invalicabile di 330 + 20 + 60 giorni, ovvero entro 410 giorni dalla presentazione dell'istanza iniziale). Un termine, infine, è confermato per la realizzazione del progetto che abbia ottenuto una VIA positiva, ovvero 5 anni dalla pubblicazione del provvedimento, o altro termine più ampio per caratteristiche progettuali particolari o a seguito di concessione di proroga.

### La decisione ed il suo seguito

Ultimo passaggio riguarda la **pubblicazione** della decisione: la **Gazzetta Ufficiale**, il **BUR** ed i **siti web dell'autorità competente** sono le sedi indicate, con la precisazione che la data della pubblicazione «istituzionale» (GU e BUR), vale quale data per calcolare i termini per l'impugnazione in sede giurisdizionale da parte di soggetti interessati (11).

### Nota:

(11) Qualche dubbio potrebbe sorgere ai fini dell'ammissibilità dei relativi ricorsi nel caso di soggetti interessati che fossero anche destinatari di notifiche individuali - non ultimo il proponente stesso, che «soggetto interessato» è sicuramente, almeno in senso colloquiale, e che potrebbe/dovrebbe impugnare il provvedimento negativo o parzialmente negativo anche calcolando i 60 giorni dalla pubblicazione in GU o BUR?

La decisione sulla VIA contiene al proprio interno le misure di **verifica dell'efficacia e dell'ottemperanza** dei propri contenuti: misure di monitoraggio, anche affidate alle Agenzie Regionali, per intervenire con azioni correttive tempestive degli effettivi negativi sull'ambiente; controlli formali anche in termini di stretta osservanza delle prescrizioni impartite, da parte della stessa autorità competente VIA, oltre che del sistema agenziale.

In questo contesto, l'art. 29 prevede poteri di sospensione e di **diffida a conformare l'intervento**, salvo sostituzione in danno dell'obbligato (comma 3), o, nei casi più gravi di interventi eseguiti in assenza di VIA o in difformità sostanziale dalla VIA, poteri non meglio delineati «di comparazione» tra l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e quello conseguente all'applicazione della sanzione (quale sanzione? quelle che in astratto potrebbero applicarsi? pregiudizio arrecato al trasgressore che paga? cosa mettiamo a confronto?) per decidere se sospendere i lavori e disporre la restituzione in pristino a spese dell'obbligato.

### La VIA ed i provvedimenti di autorizzazione o approvazione

**L'art. 29** stabilisce che la VIA è presupposto o parte integrante del procedimento di approvazione/autorizzazione: la VIA ingloba, pur precedendoli logicamente, tali procedimenti e provvedimenti, sostituendone o coordinandone gli esiti al proprio interno - **da qui l'ovvia annullabilità per violazione di legge dell'approvazione o autorizzazione rilasciate senza VIA**; da qui l'implicita congruenza tra autorizzazione/approvazione e provvedimento VIA, che è e resta «obbligatorio e vincolante» (art. 5, comma 1, lettera o).

**Meno chiaro il significato del comma 5** dell'art. 29, che prevede che «i poteri di cui al comma 4» (poteri sospensivi, ordinatori e ripristinatori in capo all'autorità competente VIA) «sono esercitati previa nuova valutazione di impatto ambientale» in caso di annullamento di autorizzazioni o concessioni rilasciate previa VIA o in caso di annullamento della VIA stessa: leggendo la norma insieme al successivo comma 6, si può solo ipotizzare che il Legislatore intenda stabilire che l'autorità competente per la VIA ha poteri di controllo ed interferenza solo se e fino a quando il provvedimento di VIA ed i provvedimenti che ad esso sono coordinati o integrati (autorizzazioni e concessioni...) sono validi ed operativi, per la lasciare il posto alle autorità, ai poteri di intervento ed alle sanzioni vigenti extra VIA (autorità di controllo e sanzionatorie in campo rifiuti, acque, inquinamento atmosferico, urbanistica, ecc.) non appena la VIA o i provvedimenti a cascata vengano annullati o revocati.

Così, infatti, il comma 6, che prevede che «resta, in ogni caso, salva l'applicazione di sanzioni previste dalle norme vigenti»: come dire (ma sono ipotesi interpretative) che i

poteri dell'autorità competente per la VIA vivono solo in concomitanza con la VIA stessa, per decadere non appena la VIA o i provvedimenti ad essa correlati vengono meno - così che le attività che si dovessero svolgere nel frattempo restano all'attenzione delle autorità competenti diverse dall'autorità competente per la VIA, con applicazione delle sanzioni previste dalle norme vigenti - e per risorgere solo in caso di nuova e successiva VIA.

Per le competenze su progetti di interesse interregionale o con impatti transfrontalieri, si rinvia a quanto già analizzato in sede di VAS.

### Il transitorio

Il passaggio dalle «vecchie» alle «nuove» norme potrebbe creare qualche piccolo intoppo, in considerazione della breve **parentesi di operatività del TUA «prima versione» tra il 31 luglio 2007 ed il 13 febbraio 2008**:

- da un lato, «i procedimenti amministrativi in corso» al 31 luglio 2007 (data di entrata in vigore della parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006), «nonché i procedimenti per i quali a tale data sia stata già formalmente presentata istanza introduttiva da parte dell'interessato, si concludono in conformità alle disposizioni e alle attribuzioni di competenza in vigore all'epoca della presentazione della detta istanza»: altrimenti detto, ai sensi dell'art. 52, comma 2 del D.Lgs. n. 152/2006, entrato in vigore in 31 luglio 2007, i procedimenti in corso e formalmente avviati prima del 31 luglio 2007 sono disciplinati, per quanto riguarda la VIA, dalle norme della legge n. 349/1986 e relativi decreti attuativi e delle norme regionali nel frattempo emanate per i progetti di competenza regionale;
- dall'altro, stesso discorso dovrebbe farsi per i procedimenti di VAS in corso o già formalmente iniziati, trattandosi di procedura per la quale, nell'inerzia statale, molte regioni avevano ed hanno provveduto a dettare norme specifiche, già operative ben prima della versione nazionale della valutazione strategica.

Anche la riforma del D.Lgs. n. 4/2008, però, ribadisce lo stesso principio, in ben due articoli:

- da un lato, l'art. 1, comma 3, prevedendo la completa sostituzione della parte seconda, contiene la versione «rinnovata» dell'ex art. 35, che prevede al comma 2-ter che «le procedure di VAS e VIA avviate precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto sono concluse ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio del procedimento»; trattandosi della riscrittura dell'articolo preesistente, dovrebbe riferirsi a procedure avviate, comunque, prima del 31 luglio 2007, per le quali continuano ad applicarsi le norme vigenti (legge n. 349/1986 e decreti attuativi; leggi regionali VAS, ove vigenti);
- dall'altro, l'art. 4 del provvedimento di riforma, lascian-

do intatta la data della propria entrata in vigore «naturale» (15 giorni dalla pubblicazione, ovvero 13 febbraio 2008), precisa che «ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, la VIA è in corso, con l'avvenuta presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, si applicano le norme vigenti al momento dell'avvio del relativo procedimento»: ciò implica che le «**norme riformate» cedono il passo alle norme vigenti al momento dell'avvio del relativo procedimento** - ipoteticamente anche quelle del D.Lgs. n. 152/2006 «prima versione» - per i progetti soggetti a VIA per i quali la VIA stessa sia in corso, considerando «in corso» i progetti per i quali sia «avvenuta la presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale», insieme ed in allegato alla domanda introduttiva di VIA.

**Tra il 2006 ed il 2008, quindi, è possibile che progetti sottoposti a VIA seguano ben tre discipline diverse contemporaneamente operative** e, considerando il punto focale della VIA sul progetto preliminare introdotto dal D.Lgs. n. 152/2006 «prima versione», non è da poco la parentesi «morbida» tra il 31 luglio 2007 ed il 13 febbraio 2008, parentesi temporale entro la quale, comunque, la VIA avviata su opere e progetti di qualunque genere dovrà continuare a rendersi su progetti preliminari e non definitivi.

**Nulla in più, invece, indica il provvedimento di riforma in merito alla VAS, per la quale troverà applicazione solo**

l'art. 1, comma 3 del D.Lgs. n. 4/2008, ovvero la conclusione del relativo procedimento secondo le norme vigenti al momento dell'avvio, sia esso avvenuto prima che dopo il 31 luglio 2007, ma entro il 13 febbraio 2008: anche qui discrasia evidente, per la quale il modello «giudizio/controllo esterno» sulle scelte strategiche introdotto dal D.Lgs. n. 152/2006 «prima versione» dovrebbe toccare solo le attività di pianificazione/programmazione avviate tra il 31 luglio 2007 ed il 13 febbraio 2008, per acquisire la natura propria di supporto alla decisione strategica solo per piani e programmi successivi.

### Qualche considerazione conclusiva

Nel complesso la riforma della Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006 non può che essere salutata con un certo sollievo, legato al fatto che le nuove norme sembrano, in principio, ben più aderenti alle fonti comunitarie dalle quali promanano e potrebbero interrompere l'incessante bombardamento di condanne da parte della Corte di Giustizia, del quale siamo vittime da qualche anno a questa parte. Meno tranquillizzante, però, il fronte interno, cioè le prospettive di applicazione reale e concreta della VAS e della VIA, in considerazione, per la prima, di quel tanto di ibrido rimasto nel rapporto tra parere motivato VAS e decisione finale e, per la seconda, di un non piccolo problema di disciplina transitoria a tre binari paralleli.

## LIBRI

**COLLANA:** Formulari ragionati

# Formulario del codice del consumo

**Con schemi di dottrina e CD-Rom allegato**

Di Enzo Maria Tripodi e Katia Mascia



Il volume, seguendo la sistematica del **Codice del consumo** (D.Lgs. n. 206/2005), riporta **più di 160 formule** strutturate in modo tale da consentire anche delle «composizioni» da parte dell'utente.

Le formule sono precedute da **inquadramenti di dottrina** (con riferimento ai profili sostanziali e processuali) e da una breve casistica della **giurisprudenza degli ultimi 2/3 anni**.

Il volume – **aggiornato con il D.Lgs. n. 146/2007** di recepimento delle pratiche commerciali sleali – contiene anche argomenti al quale il Codice del consumo effettua un «rinvio»:

- a) **Pubblicità ingannevole e comparativa** (D.Lgs. n. 145/2007);
- b) **Vendita all'asta;**

- c) **Disciplina del commercio;**
- d) **Commercio elettronico e aste on line;**
- e) **Vendite piramidali;**
- f) **Vendita a distanza di servizi finanziari;**
- g) **Tutela dei consumatori nei cc.dd. decreti Bersani di liberalizzazione.**

Ipsoa 2007, € 50,00

### Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali** (tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- **<http://ipshop.ipsoa.it>**