

**APAT**  
**Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e per i Servizi Tecnici**

**TESI**

**“LA VALUTAZIONE INTEGRATA D’IMPATTO NELLA  
NORMATIVA EUROPEA IN TEMA DI GOVERNANCE,  
PARTECIPAZIONE PUBBLICA E VAS TRANSFRONTALIERA:  
REVISIONE CRITICA E APPLICABILITÀ NAZIONALE”**

**Dr. Paolo Costantino**

**Tutor: Dr.ssa Luciana Sinisi,  
Cotutor: Ing. Stefano Pranzo,**

**Servizio Analisi e Valutazioni Ambientali**

**Stage APAT Settembre 2003-Gennaio 2004**

## ABSTRACT

Con il presente lavoro si intende affrontare una tematica di diritto comunitario concernente la tematica delle valutazioni ambientali, e più genericamente quello degli strumenti valutativi in generale, quegli strumenti, di derivazione legislativa, che sono a disposizione degli organi di amministrazione attiva e che permettono agli stessi organi di effettuare una serie di analisi e di verifiche in via preventiva rispetto a determinate attività di pianificazione e/o determinate opere. Il loro scopo è quello di pronosticare quali saranno gli effetti che quel Piano o Programma oppure quella data opera avrà sul “mondo” circostante, valutando quest’ultimo nella maniera più completa possibile e non omettendo alcun aspetto di esso.

La prima parte dello studio considera l’evoluzione dei concetti di valutazione ambientale e impatto ambientale consentendo, attraverso la loro comprensione, il passaggio successivo dello studio per affrontare un problema più ampio, cioè quello di eventualmente includere (ed entro quali limiti) nel concetto di ambiente – oggetto di valutazioni da parte dei decisori pubblici – anche il concetto di salute dell’uomo. Diverse interpretazioni infatti possono avere diverse conseguenze sull’applicazione dell’azione politica.

Dopo una breve review della questione, si è proceduto ad uno studio del diritto amministrativo in Italia, segnatamente quella parte che comprende le attività delle Pubbliche Amministrazioni che possono consentire o meno l’applicazione degli strumenti di valutazione teorizzato a livello comunitario anche nel nostro paese.

## ABSTRACT

This study is addressing the issue of community regulations regarding environmental assessments and, in general, those instrument derived by laws that are available for public administrators, allowing them to operate preventive *ex-ante* analysis and validations related to some planning activities and/or projects. The aim of these activities is to foresee the potential effects of a specific Plan or Programme, or of a specific project, will have on the all around “world”, assessing the latter in the more complete way, trying not to avoid any aspects of it.

The first part of the study will consider the evolution of environmental assessment and impact assessment concepts to allow a deeper comprehension of the next step of the study facing a wider issue, that is to include (and within which limits) in “environment” conception – which is the target of public decision maker assessments – the notion of human health. As a matter of facts different interpretations can lead to different consequences on application of policies.

After a concise review on this issue, the work is completed by a critical review of national administrative regulations, particularly that part which encompasses all activities of Public Administrations that will allow, also in our Country, the implementation of the assessments instruments which have been postulated at the Community level.

# INDICE

INTRODUZIONE.....	2
CAPITOLO 1.....	3
LA GOVERNANCE.....	3
1. Le origini dell'Environmental Assessment (EA). Il quadro internazionale.....	3
2. Diffusione delle procedure di impatto ambientale. ....	5
LA GOVERNANCE EUROPEA.....	7
LA GOVERNANCE E LE VALUTAZIONI AMBIENTALI VIA E VAS.....	14
LA VALUTAZIONE INTEGRATA D'IMPATTO. ....	19
CAPITOLO 2 .....	23
AMBIENTE E SALUTE .....	23
CAPITOLO 3 .....	31
LA CONSIDERAZIONE DELLA COMPONENTE AMBIENTALE NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE NELLA CONFERENZA DI SERVIZI.....	31
1. La VIA nel decreto legislativo n. 190 del 20 agosto 2002.....	38
2. La VIA nella legge 'obiettivo' (n. 443 del 21 dicembre 2001).....	41

## INTRODUZIONE

La valutazione ambientale strategica (VAS) è un nuovo strumento di verifica e di studio degli effetti che l'adozione di alcuni piani o programmi (ci si riferisce ai piani e ai programmi dell'attività urbanistica in senso lato e, più in generale, a tutti quegli atti – non di legge - a carattere generale predisposti dalla P.A. per una regolamentazione ampia, di area vasta) potranno avere sui soggetti (e gli oggetti) destinatari del provvedimento, sui quali esso andrà ad incidere in modo significativo.

La nuova *governance* europea ha contribuito ad ampliare tanto il ventaglio di quegli oggetti e soggetti interessati dai provvedimenti di pianificazione e di programmazione, tanto ha inciso sul numero (*recte*: sulla tipologia) di atti che dovranno sottostare alla preventiva (rispetto alla produzione di effetti) valutazione strategica, facendo sì che anche gli atti normativi con forza di legge (naturalmente, siamo in attesa del consolidarsi di un orientamento giurisprudenziale o di una prassi forte che ci dica *quali* atti normativi saranno sottoposti a valutazione) subiscano la stessa sorte che tocca agli atti di pianificazione e programmazione, sì da offrire una chiara visione (al legislatore *in primis*) di quale sia il comportamento da tenere. Il lavoro si conclude con una (amara) analisi del diritto amministrativo in Italia, forse ancora lontano da certe evoluzioni nel frattempo compiute a livello comunitario. Può confortare il fatto che tutti gli argomenti di cui si tratta (*governance*, VAS) in qualche modo non sono ancora fortemente vincolanti per gli stati membri (l'obbligo di recepire la direttiva VAS scade a luglio 2004; la *governance* è ancora a livello di teorizzazione nel Libro Bianco), per cui ben può sperarsi un allineamento in tempi brevi del 'distratto' diritto italiano all'invece 'attento' (nei confronti di certe tematiche ambientali) diritto comunitario.

# CAPITOLO 1

## LA GOVERNANCE

Prima di entrare nello specifico delle valutazioni che interessano in questa sede (e delle problematiche ad esse collegate) è opportuno un breve accenno all'origine di siffatti strumenti valutativi e all'evoluzione che, sino ad ora, questi hanno subito. Quest'analisi permetterà di mettere in luce il cammino seguito dagli strumenti di valutazione preventiva, e offrirà tutta una serie di spunti utili per poter verificare l'applicabilità di essi – ed eventualmente secondo quali modalità – nell'ordinamento nazionale.

Gli strumenti di valutazione (che possono interessare ai fini del presente lavoro) sono quelli che derivano dalla valutazione di impatto ambientale, strumento di valutazione preventiva degli effetti di certe opere sull'ambiente circostante.

### *1. Le origini dell'Environmental Assessment (EA). Il quadro internazionale.*

La nascita di strumenti di valutazione ambientale può ricondursi alla forte diffusione, a livello internazionale, da parte di autori americani ed europei, del problema ambientale, a partire dagli anni '60. In quel periodo la comunità internazionale inizia a prendere coscienza dei problemi legati allo sviluppo tecnologico in relazione all'ambiente naturale, ai danni ambientali prodotti dall'incremento dello sviluppo e delle attività tecnologiche. Come effetto di tale conoscenza, si sviluppa una pervasiva attività dei gruppi di pressione sull'opinione pubblica e sulle forze di governo, prima di tutto negli USA e nel Regno Unito, grazie anche al sostegno dei media che hanno consentito di portare alla luce nuovi temi ambientali, come la minaccia del nucleare e la lotta alla caccia e all'estinzione delle balene o il preoccupante ridursi della capacità di riproduzione di determinate risorse (i settori che suscitavano maggiore

preoccupazione erano quello energetico, con la crisi petrolifera degli anni Settanta, il settore minerario e le risorse forestali). Si può ritenere che i precedenti fattori hanno contribuito a rendere gli Stati sviluppati occidentali più attenti nel rispondere alle pressioni dell'opinione pubblica, portando quindi ad un dibattito acceso ed integrato sui temi indicati<sup>1</sup>

E' in questo contesto storico che negli Stati Uniti vengono adottati una serie di provvedimenti cruciali. Il primo è il *National Environmental Policy Act* (NEPA), adottato il 31 dicembre 1969, data con la quale viene tradizionalmente indicata la nascita della 'moderna' valutazione ambientale (sia nella forma 'semplice' che in quella strategica, visto che l'atto si riferisce anche alle proposte di legge). La Section 102 del NEPA stabilisce l'obbligo di includere in ogni proposta legislativa o in ogni altra rilevante azione federale che abbia effetti significativi sulla qualità dell'ambiente umano una dichiarazione dettagliata (Environmental Impact Statement, EIS) concernente l'impatto ambientale dell'azione proposta, gli altri effetti che l'implementazione della stessa non potrebbe evitare, le alternative possibili e le risorse che dovrebbero essere impiegate in caso di attuazione dell'azione proposta. Immediatamente successiva all'emanazione del NEPA è l'istituzione del *Council for Environmental Quality* (CEQ), un organo di consulenza e coordinamento, con il compito di emanare direttive alle agenzie federali. Inizialmente queste direttive si sono incentrate sulla procedura che le agenzie dovevano adottare ed hanno consentito di sviluppare una metodologia sull'EA che ha largamente influenzato i Paesi Europei che successivamente si sono affacciati a questo istituto.

Nel 1970 viene infine istituita l'*Environmental Protection Agency* (EPA), l'Agenzia che ancora oggi sovrintende alla tutela dell'ambiente negli USA e che ha anche alcune competenze di controllo e valutazione nelle procedure di EA.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> P.Caratti – R.Tarquini Atti del convegno *Prospettive di Sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia*, Milano 5 febbraio 2002.

<sup>2</sup> P.Caratti – R.Tarquini *op. cit.*

## 2. *Diffusione delle procedure di impatto ambientale.*

L'*Environmental Impact Assessment* di origine americana ha conosciuto una notevole e rapida diffusione in tutti gli Stati sviluppati, in considerazione del fatto che le motivazioni che gli soggiacevano erano comuni e che l'attenzione nei confronti del problema ambientale si stava mobilitando a livello internazionale, come dimostrano i documenti, che vengono adottati a partire dagli anni Settanta sul tema della tutela ambientale (la Dichiarazione di Stoccolma sull'Ambiente Umano, 16 giugno 1972, al termine della prima Conferenza sull'Ambiente delle Nazioni Unite, UNEP; il Vertice di Parigi del 19-20 ottobre 1972 e la successiva Conferenza di Bonn del 31 ottobre, che segnano l'ingresso della protezione ambientale tra le priorità della Comunità Europea, attraverso i Programmi di Azione Ambientale, dapprima senza fondamento giuridico e poi con uno specifico riconoscimento dell'*azione* comunitaria in materia ambientale, Atto Unico Europeo, 1986, e infine come *politica*, Trattato di Maastricht, 1992) e in alcuni casi anche sulla specifica procedura di impatto ambientale (sia il Consiglio d'Europa con la Risoluzione No 1 della Seconda Conferenza Europea dei ministri dell'Ambiente, Bruxelles, 23-24 Marzo 1976, che l'UN-ECE, con il documento ECE/ENV/35 del 19 Febbraio 1981, hanno avviato le prime iniziative per lo studio del problema).

Nello stesso tempo l'attenzione verso la VIA si è concentrata anche a livello nazionale. Dagli Stati Uniti l'*Environmental Impact Assessment* si diffonde con caratteristiche non sempre omogenee in Australia (1974, *Environmental Protection - Impact of Proposals - Act*). Canada (1973, *Cabinet Directive on the Environmental Assessment Review Process*). Nuova Zelanda (1973, *National Development Act* del 1979) e, per quanto

riguarda l'Europa, prima di tutto in Francia (1976, gli *études d'impact* introdotti dalla legge 76-629) e nella Repubblica Federale Tedesca (1976, con una decisione del Gabinetto Federale che introduce un esame di compatibilità ambientale delle misure pubbliche prese dalle autorità, incluse proposte di legge, regolamenti, atti amministrativi, programmi e progetti), e solo in un secondo tempo (1985, *direttiva 85/337/EEC*) in generale in tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo, una legislazione sull'EIA è stata predisposta rapidamente anche in Colombia (1974) e Venezuela (1976).

## LA GOVERNANCE EUROPEA.

Lasciando temporaneamente da parte il discorso (ed ogni rilievo critico) intrapreso circa le valutazioni ambientali, può ora venire affrontato un altro punto importante per il presente lavoro. Si tratta di occuparsi di un concetto diverso dalle valutazioni ambientali e pure ad esse in un certo qual modo collegato: il discorso si sposta ora sulla ‘governance’, concetto complesso e ben più vasto di quello svolto precedentemente, in quanto si tratta, con la governance, di allargare la portata del presente discorso, abbandonando uno degli strumenti dell’azione politico-amministrativa per dedicarsi alle *modalità* con le quali viene svolta la scelta degli strumenti di politica legislativa.

Nel contesto comunitario, il termine *governance* è riferito alla politica dell’Unione Europea e ne definisce i caratteri, le modalità di svolgimento, il ruolo e il rapporto che intercorre tra i soggetti agenti e titolari di poteri. In particolare, la nuova riflessione avviata dalla Commissione in materia ha evidenziato un nuovo modo di concepire i rapporti tra i soggetti decisori e la società civile ai vari livelli comunitario, nazionale, regionale e locale. L’importanza di questa riflessione si comprende bene se si considerano i notevoli cambiamenti – tra gli ultimi, l’introduzione dell’euro e l’allargamento dell’unione a nuovi paesi – che l’UE ha vissuto, sta vivendo e si appresta a vivere. Tali cambiamenti portano a nuovi equilibri. Con la governance si vogliono regolamentare i nuovi equilibri e, per quanto possibile, creare dei binari entro cui poter ricondurre ogni nuovo mutamento che L’UE si troverà di fronte.<sup>3</sup> In più, al di là di cambiamenti

---

<sup>3</sup> Sintomatico a tal proposito come il Libro Bianco sia principalmente diretto ai paesi che aspirano ad entrare a far parte dell’Unione Europea [v.COM(2001)428 DEF, Brussels 25-7-2001, p. 3].

endogeni alla Comunità Europea, il fenomeno della globalizzazione ha spostato il livello ottimale della decisione pubblica in molti campi.<sup>4</sup>

Nel 2000 la Commissione Prodi appena insediata si è subito preoccupata di effettuare una riforma della governance europea, voluta prima di tutto dai cittadini, che da una serie di sondaggi (cd. eurobarometri) esprimevano da un lato forti aspettative sul governo dell'economia, la difesa del modello sociale e multiculturale dell'Unione, mentre dall'altro lato presentavano un notevole scetticismo e disillusione verso la complessa e lontana Bruxelles, con la sua oscura burocrazia e percepibile assenza dalle loro quotidianità.<sup>5</sup>

Si è così giunti, nel 2001, alla creazione da parte della Commissione Europea di un Libro Bianco per una nuova governance europea il quale contiene lo scopo dichiarato di *trattare il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini*.

Secondo il testo della Commissione esistono cinque principi alla base di una buona governance e dei cambiamenti proposti nel presente Libro bianco: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una governance più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale, e rivestono un particolare rilievo per l'Unione per consentirle di far fronte alle sfide per essa indicate nel Libro stesso. A questo proposito, la Commissione ha fatto

---

<sup>4</sup> Mario Monti, La Governance Europea (convegno dell'Associazione Giovani Classi Dirigenti delle PA, Roma 6-5-2002).

<sup>5</sup> Efficaci appaiono, a tale proposito, le parole che si leggono nel Libro Bianco per la Governance europea (COM 2001 n.428 DEF): "Rivedere la governance implica anche affrontare la questione delle modalità di esercizio da parte dell'UE dei poteri che i cittadini le hanno conferito. Si tratta di rivedere il modo in cui le cose possono e devono essere fatte. Lo scopo è di aprire il processo di elaborazione delle politiche ad una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. Un migliore utilizzo dei poteri dovrebbe avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle sue politiche. A tale scopo, l'Unione deve trovare un migliore equilibrio tra gli strumenti delle varie politiche, quali la legislazione, il dialogo sociale, i finanziamenti strutturali ed i programmi di azione. Ciò contribuirà a rafforzare il metodo comunitario."

una riflessione: l'integrazione europea ha consentito cinquant'anni di stabilità, pace e prosperità economica, ed ha contribuito ad alzare il tenore di vita e ad instaurare un mercato interno. In poche parole, ha fatto sì che l'Unione Europea guadagnasse nel panorama mondiale una posizione di grande dignità politico-economica, una posizione che sarebbe stata impensabile per ciascuno dei singoli Stati membri che avesse voluto agire individualmente.

Questi risultati sono stati raggiunti con mezzi democratici. L'Unione infatti è fondata sul principio di legalità, si basa sulla Carta dei diritti fondamentali ed è investita di un doppio mandato democratico, tramite il Parlamento europeo che rappresenta i cittadini dell'Unione e il Consiglio che riunisce i governi eletti degli Stati membri. Tuttavia, nonostante questi successi, numerosi Europei hanno un sentimento di estraneità rispetto all'azione dell'Unione. Questo perché l'Unione, per le sue dimensioni istituzionali, è percepita come un organismo incapace di agire efficacemente dove ne è evidente la necessità, per esempio per quanto riguarda la disoccupazione, la sicurezza alimentare, la criminalità, i conflitti che divampano ai suoi confini e il suo ruolo sulla scena mondiale.

Inoltre, prosegue la Commissione, pur dove l'Unione agisce con efficacia, raramente ottiene il giusto credito per le sue azioni. Il pubblico non comprende che i miglioramenti nei suoi diritti e nella qualità della sua vita sono dovuti proprio a decisioni europee, piuttosto che nazionali. Al tempo stesso, però, tutti si aspettano che l'Unione agisca con la stessa visibilità ed efficacia dei loro governi nazionali.

Infine, è carente la comunicazione degli Stati membri su ciò che l'Unione fa e ciò che essi fanno nell'Unione. Significativa appare al riguardo una frase riportata nel documento: *Troppo spesso addebitano a "Bruxelles" la colpa*

*di decisioni difficili che essi stessi hanno approvato o addirittura sollecitato.*

Stando così le cose, per la Commissione era opportuno rivedere le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, vale a dire i principi individuati su cui reggere la nuova governance dell'Unione Europea.

Come detto, cinque principi reggono una buona governance. Essi sono:

1) Apertura (*openness*), ovvero trasparenza e chiarezza nel linguaggio normativo, che si vuole più accessibile e che permetta di favorire la confidenza nelle istituzioni. Le istituzioni devono operare in modo più aperto, assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.

2) Partecipazione (*participation*), ovvero una maggiore collaborazione tra le istituzioni e tutti gli altri soggetti che devono essere coinvolti ad ogni livello dell'attività di policy-making.

La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione fino alla fase ultima dell'esecuzione e applicazione pratica. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui promanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini

all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione, favorendo e semplificando la possibilità per essi di accedere ad ogni livello dell'iter politico, magari creando dei centri di riferimento a livello locale che possano consentire e stimolare una tale attiva partecipazione alla politica europea.

3) Responsabilità (*accountability*), ovvero chiarezza sulle azioni e chiarezza sulle relative responsabilità delle istituzioni.

I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti in maniera più esplicita. Ogni istituzione dell'Unione Europea deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

4) Efficacia (*effectiveness*), ovvero una politica concreta e tempestiva, efficiente ed efficace, misurandone l'impatto. Le politiche dell'Unione devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia è necessario, inoltre, che le politiche comunitarie siano attuate in una maniera proporzionale e che le decisioni siano adottate al livello più opportuno, che non è necessariamente quello comunitario ma ben può essere, in omaggio al principio di sussidiarietà, quello locale.<sup>6</sup>

5) Coerenza (*coherence*), ovvero agire con azioni lineari, uniformi, e facili da comprendere, la qual cosa è necessaria per la diversità di culture

---

<sup>6</sup> Vale la pena di segnalare che il principio di sussidiarietà compare oggi anche nella Carta Costituzionale a seguito della riforma, attuata nel 2001, del Titolo V, quello concernente le

all'interno dell'UE. Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di immediata comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico e il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Enunciati questi principi quali obiettivi da raggiungere,<sup>7</sup> il Libro Bianco segnala quattro orientamenti da seguire per una nuova governance europea:

- una **maggiore partecipazione**, che integri in particolare la dimensione della società civile –che assumerebbe anche più responsabilità - in ciascuna delle fasi della politica comunitaria, dalla prima elaborazione alla fase di esecuzione, fino al monitoraggio sugli effetti (e che serva a scongiurare il rischio di continuare ad avere una normativa comunitaria troppo dettagliata o non adattabile alle condizioni ed esperienze locali, in aperto contrasto con gli obiettivi dell'UE), una maggiore flessibilità nei mezzi di attuazione del diritto comunitario, una generale coerenza politica, avvicinando le politiche dei settori dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente;
- un **miglioramento delle pratiche e delle normative**, con una valorizzazione e considerazione del ruolo dei tecnici, degli scienziati nella

---

Autonomie Locali. Si vedano gli artt. 118 e 120, in cui è codificato, oltre al principio di sussidiarietà verticale anche quello di sussidiarietà orizzontale.

<sup>7</sup> I quali vanno ad aggiungersi e a specificare quelli di proporzionalità e di sussidiarietà.

produzione e applicazione normativa, in applicazione del principio di precauzione, in un'ottica di semplificazione e di trasparenza. Si auspica anche un riassetto dei ruoli del Consiglio, della Commissione e del Parlamento (specialmente riguardo alle loro interrelazioni);

- una **maggiore qualità e celerità della normativa comunitaria**, nella sua produzione e soprattutto nel suo recepimento nei paesi membri, la quale deve essere più pronta nel reagire ai cambiamenti del mercato mondiale (e ai conseguenti riflessi su quello interno), che deve sempre valutare se il livello di azione comunitario sia il più opportuno e poi, se tale valutazione avesse esito positivo, valutare attentamente quale atto è quello più adatto, utilizzando anche procedure non normative o comunque atti di minore intensità e favorendo la creazione e lo sviluppo delle agenzie europee;
- infine la creazione di una **governance multi livello**, un insieme coerente e integrato di azioni su più livelli territoriali e con il coinvolgimento di tutte le realtà locali, associative e istituzionali, quali gestori in partenariato con la Commissione delle politiche comunitarie.

Queste le linee e gli obiettivi della nuova governance europea. Si tratta, a ben vedere, di un concentrato organico di concetti giuridici in parte già emersi in differenti atti normativi o attività dell'Unione Europea, e che in questa operazione della Commissione trovano una felice sintesi.

Si può prendere le mosse da due convenzioni internazionali (quindi di portata extraeuropea, a cui gli Stati della Comunità Europea hanno preso parte e successivamente – è il caso dell'Italia – hanno introdotto nei rispettivi ordinamenti con leggi di ratifica).

La prima è la Convenzione di Espoo (Finlandia) del 25 febbraio 1991 (ratificata in Italia con la L. 640/94) in materia di valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, con la quale si è voluto affrontare, in un'ottica comune, il diffuso problema degli effetti indesiderati che un'opera realizzata in un paese potrebbe produrre nel territorio di un altro paese (e il riferimento è alle opere indicate nell'allegato I alla direttiva). Tra le regole per scongiurare la produzione di questi effetti, vanno segnalate quelle che dispongono la vigilanza sulle attività suscettibili di impatto transfrontaliero pregiudizievole importante (art. 2 co.3), sul rapporto di collaborazione tra le Parti interessate (cioè che produce l'effetto e chi lo subisce –art. 2 co.4 e 5), sulla partecipazione del pubblico delle zone suscettibili di essere colpite a partecipare alle procedure di VIA (art. 2 co.6). Inoltre meritano attenzione le dettagliate regole sulla attività di notifica ai Paesi suscettibili di essere colpiti, che sta alla base della collaborazione tra i vari Paesi coinvolti (art. 3), l'impegno dei vari Paesi a sviluppare la ricerca scientifica per ridurre gli impatti ambientali (art. 9), e la previsione di riunioni tra i Paesi in cui questi si confrontano e verificano l'attuazione della convenzione (art. 11).

L'altra convenzione internazionale è quella di Aarhus (Danimarca) del 25 giugno 1998 (ratificata in Italia con la L. 108/01) in materia di accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale, con il fine specifico di *contribuire alla protezione del diritto di ogni persona della presente e delle future generazioni di vivere in un ambiente adeguato alla propria salute e al proprio benessere* (art. 1). L'impegno della convenzione di Aarhus è di conseguenza rivolto a favorire l'accesso agli atti del procedimento amministrativo, stimolando quella collaborazione (e responsabilizzazione) della società civile nell'attività dello Stato che è uno dei fondamenti della moderna governance. Interessante è il disposto dell'articolo 4 co.2, che mira alla celerità nella fornitura di informazioni al pubblico richiedente (ricordiamo la celerità tra i principi di governance indicati dalla Commissione). Naturalmente, i paesi firmatari si impegnano ad adattare alle esigenze convenute la loro legislazione interna, a riconoscere e favorire l'associazionismo con fini di protezione ambientale (art. 5). Importante la previsione della garanzia di accesso alle procedure giurisdizionali per la composizione di controversie relative ad azioni od omissioni di privati o di autorità pubbliche che infrangano le disposizioni legislative ambientali (art. 9). Questa disposizione consente alla società civile (tanto nella forma collettiva delle associazioni ambientali organizzate quanto in persona dei singoli che decidano di tutelare l'interesse comune) di svolgere un importante ruolo di controllo, in un certo qual modo, sull'operato della magistratura e sul corretto espletamento delle funzioni giudiziarie. In questo modo, con l'accesso agli atti di causa, il reato ambientale è sottoposto ad una maggiore attenzione, con ciò aumentando l'efficienza del meccanismo giudicatore (una cui conseguenza potrebbe essere una ancora maggiore efficacia della sanzione). Infine, si segnala la partecipazione del pubblico all'attività di preparazione di piani o programmi in materia

ambientale (art. 7). La disposizione non appare così innovativa se si considera che le procedure ambientali sono procedure amministrative, per le quali la legge generale sul procedimento amministrativo (7 agosto 1990 n. 241) aveva già sancito la possibilità di accedere agli atti della procedura (con la condizione dell'interesse alla stessa). Tuttavia, il fatto di aver espressamente stabilito con un atto normativo l'accesso agli atti concernenti l'attività generale di pianificazione e di programmazione del territorio secondo la prospettiva ambientale è l'importante segnale che la tutela dell'ambiente quasi trascende dall'azione amministrativa, di cui pure è oggetto, e vede rafforzata la sua autonomia nel panorama giuridico.

La disposizione normativa da ultimo citata ci permette di collegare il discorso alla valutazione di impatto ambientale, sulla cui evoluzione i principi emersi dalle precedenti convenzioni hanno influito non poco. La direttiva 97/11/CE, che ha modificato la direttiva 85/337/CEE (che ha introdotto la VIA nella Comunità Europea), ha dato attuazione alle principali disposizioni della convenzione di Espoo. La direttiva 42/2001/CE, invece, ha introdotto la VAS, la valutazione ambientale strategica, una sorta di VIA applicata agli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (e che contiene una disposizione – articolo 7 - sugli effetti transfrontalieri, ispirata alla Convenzione di Espoo). Entrambe le direttive su VIA e VAS regolamentano poi la partecipazione del pubblico, che deve venire informato e può esprimere osservazioni sui progetti (e sui piani e programmi) sottoposti all'esame di compatibilità ambientale. Anche se la Commissione prevede una modifica alla direttiva VIA in applicazione dei principi di Aarhus, non pare errato ritenere che, quantomeno, il legislatore riformatore troverà un certa predisposizione alle modifiche.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> V. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, COM(2003) 334 DEF, Brussels, 23-6-2003.

Mentre per la VAS non può condursi un giudizio sulla sua applicazione negli stati membri dell'UE, dal momento che non è ancora scaduto il termine obbligatorio per il recepimento (previsto per luglio 2004), per la VIA (così come modificata nel 1997) invece, che ha visto spirare (invano) tale termine nel 1988, un giudizio può essere dato, e si tratta di un giudizio negativo: nessuno stato membro ha ancora provveduto ad attuare in modo completo ed esauriente il disposto della direttiva<sup>9</sup>, così vanificando il lavoro compiuto a livello internazionale, le cui indicazioni, laddove non completamente disattese, trovano applicazioni differenti che finiscono con l'essere di ostacolo ad una gestione ambientale comune e pertanto coordinata.

Il rapporto della Commissione sullo stato di applicazione della VIA nell'UE, nel denunciare queste situazioni, ha fornito delle possibili linee di intervento sulla materia, nell'ottica della governance: si richiede una specifica formazione del personale amministrativo preposto alle procedure di VIA, lo sviluppo della ricerca e dell'attività partecipativa del pubblico, la predisposizione di linee guida generali orientate di carattere interpretativo e pratico, con l'ausilio di esperti dei vari Stati, per la definizione comune dei progetti da sottoporre a valutazione d'impatto ambientale, l'inserimento della componente 'salute' nel momento valutativo. Quest'ultima esigenza è di notevole interesse, in quanto porta il discorso su un aspetto chiave della governance, vale a dire quello di avvicinamento di tutte quelle politiche i cui settori di intervento possono avere punti di contatto. Si tratta di giungere a procedure di integrazione tra differenti aspetti, come ad esempio la salute e l'ambiente, tenendo in considerazione come un'azione in uno dei settori possa (o abbia di sicuro) influenza anche sull'altro. Nel sesto programma di azione comunitaria per l'ambiente<sup>10</sup> – che contiene numerosi

---

<sup>9</sup> V. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, COM(2003) 334 DEF, Brussels, 23-6-2003.

<sup>10</sup> Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002.

riferimenti ai concetti della governance – è data enfasi all’approccio strategico (art. 3) articolato in indirizzi prioritari, fra i quali l’integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche, indurre il mercato a lavorare per l’ambiente, la partecipazione dei cittadini, la pianificazione e gestione più sostenibili per il territorio. A ben vedere, può individuarsi qualcosa di simile nella VAS.

## LA VALUTAZIONE INTEGRATA D'IMPATTO.

Si arriva così ad una recente comunicazione della Commissione<sup>11</sup> in materia di valutazione d'impatto, nuovo strumento comunitario *volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie*. Con tale valutazione si possono *identificare gli effetti favorevoli e sfavorevoli delle azioni strategiche proposte, offrendo così la possibilità di giudizi politici informati circa la proposta e l'individuazione dei compromessi necessari per il conseguimento di obiettivi fra loro incompatibili*.

Il nuovo metodo di valutazione d'impatto integra tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti ed indiretti di una misura proposta in un unico strumento globale, in tal modo allontanandosi dall'impostazione attualmente data agli strumenti di valutazione: il dichiarato intento del legislatore comunitario è proprio di cercare, in questo modo, di superare quello che è stato il limite principale delle singole valutazioni sugli impatti, le quali hanno un carattere che per forza di cose risulta parziale e circoscritto e che, pertanto, non favoriscono una visione globale della problematica di cui si interessano, visione che sarebbe necessaria per poter ottenere una politica veramente efficace. Tale strumento assorbe e sintetizza le esistenti valutazioni di impatto dei settori ambientali, sulle aziende, sul commercio ecc.

Sulla scia di quanto già accaduto con l'introduzione nell'ordinamento della VAS (che voleva superare la settorialità della VIA portando la considerazione dell'ambiente a monte, nella fase della decisione politica), questa nuova valutazione integrata d'impatto contribuirà a migliorare la qualità e la coerenza della concezione delle strategie. Il rapporto prevede che la valutazione integrata aumenterà la trasparenza e l'informazione circa

---

<sup>11</sup> COM(2002)276 DEF, Brussels, 5-6-2002.

le proposte della Commissione. Si dovrebbe anche giungere alla soluzione del problema creato dalla sovrapposizione di differenti valutazioni, che potrebbero portare a giudizi divergenti su un medesimo oggetto.<sup>12</sup> Inoltre, la procedura di valutazione integrata si ispira ai principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>13</sup>, con la relativa analisi su quale sia il livello ottimale dell'azione da intraprendere, nonché a quelli di efficienza ed efficacia dell'azione intrapresa, coerenza con gli obiettivi a livello economico, sociale e ambientale, in considerazione del fatto che tale valutazione ha ad oggetto la politica dell'UE per lo sviluppo sostenibile (per la realizzazione del quale si cerca un compromesso proprio tra i settori economico, sociale e ambientale). Con lo strumento *de quo* si cercherà di realizzare un ambiente normativo efficace ed efficiente così da giungere ad una più coerente attuazione della strategia europea per lo sviluppo sostenibile, in virtù del fatto che la valutazione d'impatto permetterebbe di identificare i probabili effetti favorevoli e sfavorevoli delle azioni strategiche proposte. Nel modo indicato – è chiaro l'intento dichiarato nel documento – verrà offerta la possibilità di giungere a giudizi politici informati circa la proposta e l'individuazione dei compromessi necessari per il conseguimento di obiettivi fra di loro incompatibili.

Una valutazione integrata, per gli interessi che vuole tutelare, non può non richiedere una forte partecipazione sociale: a tale fine, il rapporto esorta gli Stati membri a definire i criteri per la consultazione, anche per poter giungere a definire propri criteri di valutazione d'impatto, laddove

---

<sup>12</sup> Una espressione di questo problema si ritrova nella direttiva 42/2001/CE sulla VAS, all'art. 11, il quale, al comma 2, così prevede: *Per i piani e i programmi in merito ai quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione.*

<sup>13</sup> Lo strumento della valutazione d'impatto consentirà di completare l'applicazione del protocollo in materia di sussidiarietà e proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam.

naturalmente le direttive di riferimento lascino un tale margine di azione ai singoli Stati membri.

Sulla natura della valutazione integrata d'impatto, il rapporto si sofferma più volte, e sottolinea come questa sia di aiuto e guida per il processo decisionale ma non si sostituisce ad esso, fornendo *un input importante in quanto offre ai responsabili delle decisioni dati circa le conseguenze delle scelte strategiche*. Il metodo mira a capire meglio gli effetti dell'intervento dei pubblici poteri e non è destinato a sostituire le valutazioni e le decisioni politiche adottate dalle autorità competenti, a meno che le analisi e le informazioni sviluppate non comportino necessariamente conclusioni e raccomandazioni categoriche. Il metodo, peraltro, contribuisce ad aumentare la trasparenza e la comprensione delle misure proposte dalla Commissione, in particolare tramite consultazioni delle parti interessate e successive discussioni.

La valutazione dell'impatto si applica a tutte le proposte presentate dalla Commissione nella sua strategia politica annuale o nel suo programma di lavoro (Libri bianchi, programmi di spesa, direttive di negoziato di progetti di accordi internazionali con un impatto economico, sociale o ambientale), nel rispetto del principio della proporzionalità e, in particolare, alle iniziative più importanti.

In una prima fase, all'inizio del processo di formulazione della politica, sarà effettuata un'analisi preliminare. Si tratta di fornire una prima rassegna del problema rilevato, valutando i punti seguenti:

- identificazione del problema;
- identificazione dell'obiettivo;
- identificazione delle principali possibilità di azioni disponibili;
- impatto positivo/negativo previsto;

- descrizione dei lavori già effettuati (studi, consultazione delle parti interessate) e di quelli che occorre intraprendere.

Sul piano metodologico, la valutazione preliminare è seguita da una valutazione dell'impatto più particolareggiata, che può altresì formare oggetto di un'analisi approfondita a seguito di una decisione del Collegio. I lavori sono di competenza dei servizi della Commissione, e i mezzi e le strutture di controllo saranno attivati a seconda dell'importanza della proposta.

## CAPITOLO 2

### AMBIENTE E SALUTE

È necessario, a questo punto, svolgere una considerazione riguardo agli elementi da tenere in considerazione al momento di valutare gli effetti ambientali di un certo progetto e di una certa opera. A dispetto della genericità di quanto previsto nelle direttive comunitarie di settore, sembra quanto mai opportuno rivolgere l'attenzione agli effetti sulla salute umana che le stesse opere (o progetti) sottoposti a valutazione ambientale possono sortire. Vi è una tendenza, in certa legislazione all'interno dell'UE, che portano ad una integrazione (o a verificare le integrazioni) tra le tematiche e le problematiche ambientali e quelle invece legate alla salute umana. Il punto merita attenzione. Prima, però, di affrontare il problema legato all'integrazione tra gli elementi 'ambiente' e 'salute' all'interno delle politiche indirizzate allo sviluppo sostenibile, è opportuno fare alcune considerazioni, le quali si connotano di una certa importanza in una prospettiva *de jure condendo* per quanto riguarda il panorama normativo italiano (e per quanto riguarda il giudizio prognostico sulla concreta applicabilità in Italia di un certo tipo di strumenti di amministrazione attiva).

Così come alcuni dei principi che la Commissione UE, nel 2001, ha individuato nel Libro Bianco per una nuova *governance* europea sono rinvenibili in leggi della Repubblica italiana di periodo precedente<sup>14</sup>, allo stesso modo alcuni tra gli "elementi di strategia dell'UE" contenuti nel documento COM (2003) 338 DEF (intitolato strategie europea per ambiente e salute) compaiono pressoché identici in precedenti disposizioni normative emanate in Italia. Ad esempio, tra i principi strategici individuati dalla Commissione nel documento citato, peraltro tutti miranti a favorire lo sviluppo integrato di diversi settori, si trovano quelli della "integrazione delle informazioni", della "integrazione delle attività di ricerca" e

delle “integrazioni delle istanze ambientali e sanitarie” nelle varie politiche che possono avere ripercussioni dirette o indirette sulla salute e sull’ambiente (trasporti, agricoltura, energia). A ben vedere, non siamo tanto lontani dalla previsione contenuta nell’art. 7 *quinquies* del D.Lgs. 229/99 di razionalizzazione del S.S.N., in cui si favorisce *il coordinamento e la integrazione degli interventi per la tutela della salute e dell’ambiente*, con l’individuazione dei *settori di azione congiunta ed i relativi programmi operativi*.

Lo stesso articolo 7, al comma 3, prevede un’attività integrata di ricerche di laboratorio tra regioni, ASL e ARPA.

Nonostante sia (notevolmente) differente l’approccio delle due strategie di integrazione ambiente-salute, in quanto quella comunitaria guarda agli impatti sulla salute dei fattori ambientali mentre quella nazionale ha come obiettivo *la protezione dell’ambiente per la tutela della popolazione dal rischio ambientale*, tuttavia merita una nota di favore la previsione italiana della necessità di ricorrere a strategie congiunte di azione tra le amministrazioni ambientali e quelle sanitarie, stante la forte interrelazione tra i due settori e la dimostrata necessità di un dialogo continuo tra queste per consentire a ciascuna una migliore azione.<sup>15</sup>

Non va dimenticato, d’altronde, che prima dell’istituzione nel 1986 di un apposito ministero per la tutela dell’ambiente - a seguito dell’evoluzione del concetto giuridico di ‘ambiente’ che ha portato alla necessità di ‘isolarlo’, di trattarlo in modo autonomo - la tutela ambientale era affidata all’amministrazione preposta alla tutela della salute: le USL avevano la competenza operativa in campo ambientale ma in funzione della tutela della salute<sup>16</sup>; la stessa tutela dell’ambiente, nei primi tempi in cui si andava sviluppando, trovava un appiglio costituzionale nel combinato disposto degli

---

<sup>14</sup> Ad esempio, i principi di *celerità, efficacia ed efficienza* emergono con chiarezza nella L. 241/90, sebbene si riferiscano all’attività della PA.

<sup>15</sup> V. COM (2003) 338 DEF.

<sup>16</sup> È degli anni settanta la creazione giurisprudenziale della Cassazione del ‘diritto ad un ambiente salubre’.

articoli 9 e 32 della Costituzione, dove il primo guardava all'ambiente come un 'paesaggio' da tutelare e difendere perché bello da guardare, mentre il secondo, sancendo la tutela della salute quale *fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*, portava ad una difesa dell'ambiente meramente strumentale alla difesa della salute.

Quando l'ambiente ha trovato una sua autonomia e dignità giuridiche<sup>17</sup> si è arrivati ad una esasperazione tendenza autonomistica di questo nuovo concetto, che ha finito col venir separato da tutti gli altri, e nello sforzo – invero apprezzabile – di collocarlo tra i diritti base di una moderna democrazia si è finiti con staccarlo quasi dalla realtà giuridica e sociale dell'uomo, una realtà assai complessa e articolata, ricca di sovrapposizioni di fatti e di norme.

Da qui l'esigenza, espressa nel documento UE su *ambiente e salute*, di riportare l'attenzione sull'integrazione tra i due settori (ormai macrosettori) dell'agire politico-normativo dell'Unione Europea (e di tutte le altre figure attive della politica comunitaria, dal vertice sino alla base), sicuramente distinti sul piano logico-giuridico e pertanto degni entrambi di separata attenzione, ma altrettanto sicuramente connessi in modo forte e ineluttabile, per cui una visione globale delle rispettive azioni è assai sentita e assai necessaria per uno sviluppo sostenibile.

La necessità di addivenire ad un'azione integrata tra ambiente e salute, degli impatti sul primo che portino effetti sulla seconda, porta a superare una vecchia visione, troppo parziale, del loro rapporto: fino ad oggi le valutazioni ambientali e gli interventi di carattere politico si sono concentrati su singoli inquinanti presenti nei singoli comparti ambientali e molti problemi sono stati risolti. Tuttavia in questo modo alcuni impatti sulla salute vengono sottovalutati, perché la situazione è molto più complessa: gli inquinanti passano infatti da un comparto ambientale all'altro, e le persone sono esposte ad una combinazione di inquinanti che interagiscono nell'ambiente e nel corpo umano. Da qui la

necessità e l'importanza di una nuova strategia comunitaria *che integri le informazioni sullo stato dell'ambiente, sull'ecosistema e sulla salute umana* così da *valutare con maggiore efficacia l'impatto complessivo dell'ambiente sulla salute umana tenendo conto ... dell'effetto 'cocktail' degli inquinanti*<sup>18</sup>.

L'esigenza di garantire un effettivo 'processo di integrazione delle considerazioni ambientali in tutte le politiche ed azioni comunitarie'<sup>19</sup> – e quindi anche con quelle del settore sanitario – è chiaramente enunciata nel sesto programma comunitario di azione ambientale varato dalla Commissione nel quale è data grande enfasi all'approccio strategico (art. 3), soprattutto a livello operativo, per raggiungere gli obiettivi corrispondenti alle principali priorità ambientali in diversi settori di azione, tra cui *ambiente e salute e qualità della vita* (art. 1 par. 4). Il programma costituisce il quadro della politica comunitaria ambientale comunitaria nell'arco di tempo da esso coperto allo scopo di assicurare un livello elevato di protezione, tenendo conto del principio di sussidiarietà e della diversità di situazioni nelle varie regioni della Comunità, e di sganciare le pressioni ambientali della crescita economica. Esso, inoltre, promuove la totale integrazione delle disposizioni in materia di protezione dell'ambiente in tutte le politiche e le azioni comunitarie definendo obiettivi ambientali e, se del caso, traguardi e scadenze di cui tener conto nei rilevanti settori. Fondato segnatamente sul principio "chi inquina paga", sul principio di precauzione, sull'azione preventiva e sul principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte, il sesto programma di azione comunitaria rappresenta una base della dimensione ambientale della strategia europea per lo sviluppo sostenibile e contribuisce

---

<sup>17</sup> V. da ultimo C. Cost. 407/2002, in cui l'*ambiente* viene definito un *valore costituzionalmente protetto*.

<sup>18</sup> COM (2003) 338 DEF, p. 5.

<sup>19</sup> Si veda il 13° considerando al VI programma comunitario di azione in materia ambientale (decisione n.160/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002).

all'integrazione delle tematiche ambientali in tutte le politiche comunitarie, fissando tra l'altro per essa priorità ambientali.

A livello nazionale, la stretta correlazione tra ambiente e salute è alla base del nuovo Piano Sanitario Nazionale 2003-2005<sup>20</sup>, il quale enuncia “dieci progetti per la strategia di cambiamento” quali struttura del PSN e li cala in una griglia di “obiettivi generali” (a loro volta riconosciuti parte integrante del Piano stesso) dei diversi progetti di settore, tra i quali *promozione della salute, ambiente e salute, salute e dimensione sociale*.<sup>21</sup>

L'indirizzo che emerge da tutte queste disposizioni è di ‘valutazione ambientale strategica’ (ma di respiro più ampio rispetto alla VAS ex direttiva 42/2001/CE limitata ad alcuni piani e programmi) come forma partecipativa avanzata di costruzione integrata delle decisioni: in buona sostanza, un processo di ‘valutazione ambientale integrata’<sup>22</sup>.

A livello regionale, possono citarsi un paio di esempi dove l'integrazione tra ambiente e salute è tra le basi della politica di sviluppo. Il Piano di Sviluppo Regionale della Toscana 2002-2004 indica nei piani integrati di salute lo strumento che chiama soggetti istituzionali diversi ad integrare le proprie politiche per raggiungere obiettivi di salute a livello locale, fra i quali il miglioramento della salute attraverso la qualità ambientale. Inoltre si indica nel rapporto organico tra le Agenzie regionali sanitaria e ambientale uno strumento tecnico di supporto a tali politiche. Anche la legge regionale toscana in materia di VIA, L.R. 79/98, prevede che *La regione, nell'ambito della programmazione*

---

<sup>20</sup> Approvato con D.P.R. 23 maggio 2003 e pubblicato sul supplemento ordinario alla G.U. 18 giugno 2003 n. 139.

<sup>21</sup> V. commento al PSN di A. Muratori, *Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 e “riscoperta” dell'ambiente: tra il dire e il fare...* in *Ambiente (consulenza e pratica per l'impresa)* n. 9/2003, p. 813 ss.

<sup>22</sup> V. COM (2002) 276 DEF.

*territoriale, socio-economica ed ambientale rivolta al perseguimento dello sviluppo sostenibile, garantisce che le decisioni amministrative relative ai progetti ed agli interventi ...siano prese nel rispetto delle esigenze di salvaguardia e tutela: a) della salute umana, della conservazione delle risorse nonché della qualità della vita...(art. 2).*

Passando da un approccio di valutazione ambientale ad un approccio valutativo integrato emerge con grande evidenza la necessità di inserire la valutazione sulla salute nella metodologia di valutazione a fini decisionali. Si arriva così ad una programmazione delle grandi scelte sulla base di un sistema integrato tra ambiente e salute (VIAS), creando una ‘valutazione di impatto sanitario’ che pone la Toscana ad un alto livello di sensibilità e rigore decisionale.<sup>23</sup>

Altro esempio regionale riguarda la regione Emilia-Romagna, la quale ha approvato un programma regionale di azione ambientale per il periodo 2001-2003 che si propone l’obiettivo generale di migliorare le conoscenze e le stime sulla correlazione tra esposizione a fattori di rischio ambientale e stato di salute delle comunità o di gruppi vulnerabili, e di sviluppare i processi e la collaborazione nella comunicazione dei rischi ambientali per la salute.

Tutte queste osservazioni vogliono far comprendere come in Italia il rapporto tra ambiente e salute sia stato sempre sentito come molto stretto e come la nuova tendenza strategica elaborata a livello comunitario possa trovare un facile recepimento a livello di legislazione e a livello di programmazione e di pianificazione del territorio. D’altronde, lo stesso documento comunitario del 2003 n.338 dice di guardare alle diverse esperienze internazionali nelle quali quali l’elemento ‘salute’ viene considerato nelle procedure di VIA, e spiega come queste esperienze vadano studiate per *esaminare le potenziali ripercussioni sulla salute delle proposte avanzate in settori diversi da quello*

---

<sup>23</sup> V. *La valutazione d’impatto sulla salute (VIS)* di F. Bianchi e E. Buiatti.

*sanitario, in particolare quando si procede alle valutazioni d'impatto estese nei settori della salute e dell'ambiente.*

Il principale riferimento comunitario sulla nuova strategia di integrazione è, come detto, il parere della Commissione intitolato 'strategia europea per l'ambiente e la salute' del 11-6-2003.

In questo documento si richiama un altro documento, del giugno 2002, in materia di valutazione integrata ambientale. Il richiamo è fatto nell'allegato B al documento, intitolato *Politiche dell'UE in materia di ambiente e salute*, nel quale si analizzano i possibili settori d'intervento e, per questi, si prospettano alcune modalità solutorie. Tra le varie soluzioni, la Valutazione sulla Salute, contenuta appunto nel documento dello scorso anno, prevista col fine di *rilevare, tra gli altri, l'impatto sulla salute di progetti, proposte politiche e strategie che non sono intesi principalmente ad avere effetti sulla salute e le modalità per attuarli*. Tale strumento *rappresenta un'ottima possibilità di riesaminare le proposte in altri settori nonché i relativi impatti potenziali sulla salute*.

La particolarità di questo riferimento sta nell'interpretazione che viene data dello strumento valutativo ambientale integrato, il quale, nel documento che lo teorizza, risulta da applicare alle principali iniziative legislative della Commissione aventi un impatto economico, sociale e ambientale, mentre nel documento che lo richiama gli viene data una forte caratterizzazione sanitaria, quale strumento di tutela della salute. Ora, la valutazione integrata d'impatto studia tre tipi di impatti (economico, sociale e ambientale) compiendo un'analisi sistematica dei probabili effetti derivanti dall'intervento da parte delle autorità pubbliche. Se si esclude la riconducibilità della salute nei concetti di 'economia' e 'ambiente', si potrebbe dire che questa rientra nel concetto di 'sociale'. A conferma di tale ipotesi, si veda il richiamo operato da 2003/338 alle *valutazioni*

*di impatto estese*, previste anch'esse da 2002/276. Si tratta di strumenti di valutazione caratterizzati da una notevole attività di consultazione delle parti interessate e dal fatto di condurre un'analisi particolarmente approfondita *dei principali effetti sull'economia, la società e l'ambiente*.<sup>24</sup>

Il documento 338/2003, invece, viene interpretato chiaramente come 'sanitario' l'impatto 'sociale', dove si dice che, tra le esperienze di valutazione che considerano la salute, si deve guardare alle valutazioni di impatto estese sull'ambiente e sulla *salute*.

È legittimo, a questo punto, interpretare il termine 'sociale' in senso sanitario. Almeno a questo punto (iniziale) dell'evoluzione della valutazione integrata d'impatto, la Commissione le attribuisce il ruolo di strumento di tutela della salute umana, evidentemente da considerare come *incipit* necessario per una efficace tutela del sociale, degli impatti sociali della attività dell'UE.

---

<sup>24</sup> V. COM (2002) 276 DEF, p. 7.

## CAPITOLO 3

### LA CONSIDERAZIONE DELLA COMPONENTE AMBIENTALE NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE NELLA CONFERENZA DI SERVIZI.

A questo punto del lavoro è opportuna una analisi della attività amministrativa italiana che aiuti a comprendere quale sia il ‘peso’ della componente ambientale per l’azione politica, ciò al fine di immaginare quali e quante possibilità di inserimento e di applicazione potranno avere, nel diritto italiano, i moderni sistemi di valutazione degli effetti sull’ambiente, così come sinora lo abbiamo considerato.

Si deve, però, fare una premessa: esiste in Italia una divergente logica politico-legislativa con riguardo alla ponderazione degli interessi ambientali, che vede separate (e assai differenti) le visioni dello Stato, da un lato, e delle Regioni, dall’altro.

Con riguardo a queste ultime, va detto come questi enti si siano dovuti muovere in un contesto normativo (quello statale) fatto di confusione e di dolose inattuazioni delle regole comunitarie. Il lavoro delle Regioni è, pertanto, sicuramente un lavoro degno di merito. Parte della dottrina, tuttavia, non è portata ad esaltare l’opera normativa delle Regioni, le quali, ad onor del vero, hanno sicuramente in certi casi approfittato delle incertezze espresse dal legislatore nazionale e del fatto che non veniva introdotta una disciplina organica in materia, per ritagliarsi spazi di discrezione altrimenti non consentiti e finendo così per apportare del tutto arbitrariamente alcune deroghe alla procedura di VIA;<sup>25</sup> tuttavia il ruolo che le Regioni hanno avuto nello sviluppo

---

<sup>25</sup> V. Parere motivato Commissione CE 3 agosto 2000 indirizzato alla Repubblica italiana, ai sensi dell’art. 226 del trattato CE per violazione dell’art. 12 direttiva 85/337/CEE e 3 direttiva 97/11/CE in G. Manfredi, *Inadempimenti nell’attuazione della valutazione di impatto ambientale e diretta applicabilità delle direttive comunitarie*, in ‘Urbanistica e Appalti’ 8/2001, p. 840 ss.

(quasi nella creazione) della definizione di ‘VIA’, con la precisazione dei collegati concetti fondamentali di ‘ambiente’ e ‘impatto’ sull’ambiente, porta ad un giudizio di sicuro apprezzamento dell’opera compiuta.

Tutta la problematica riconducibile all’impatto di opere (e di atti normativi, ma in senso assai lato, fino a ricomprendere attività come quelle regolamentare e pianificatoria) sull’ambiente è sicuramente una di quelle più sentite dagli enti territoriali e su cui non hanno mai mancato di offrire una disciplina normativa. E la cosa si spiega semplicemente, se si considera che per un ente pubblico come la Regione (al pari di Stato, Province, Aree metropolitane, Comuni) il territorio, uno tra i caratteri che la descrivono, lungi dal venire inteso come mero ambito geografico o fisico, costituisce *il centro di riferimento degli interessi comunitari che in esso trovano la loro localizzazione,...* condizione essenziale [di] *esistenza*.<sup>26</sup>

L’attenzione delle regioni per il territorio ha portato a sorprendenti normative di tutela ambientale, di considerazione degli effetti sull’ambiente dell’opera dell’uomo, addirittura prima che la Comunità Economica Europea lo richiedesse.

Il riferimento è a due leggi regionali del 1980, una della Lombardia<sup>27</sup> e l’altra dell’Emilia-Romagna<sup>28</sup>, le quali, prima della direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale, hanno introdotto sul piano normativo qualcosa di riconducibile ad essa: la legge lombarda, in materia di rilascio di concessioni edilizie per insediamenti industriali e artigianali in area vincolata, ha imposto al soggetto richiedente la concessione di presentare una ‘dichiarazione di compatibilità ambientale’ che si sostanzia in una descrizione degli impianti previsti e dell’attività da essi svolta, e nella valutazione degli effetti negativi e positivi dell’insediamento sull’ambiente; la legge emiliana, invece, occupandosi di realizzazione di impianti di smaltimento di rifiuti solidi e dei fanghi, ha

---

<sup>26</sup> T. Martines, *Diritto Costituzionale*, 1994, Milano, pp. 170 e 774.

<sup>27</sup> L.R. Lombardia 22 marzo 1980 n.33 (in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

prescritto che al fine di ottenere contributi regionali gli enti presentatori di progetti devono allegare alla domanda anche la valutazione dell'impatto ambientale e sanitario dell'insediamento previsto sul territorio circostante.

Si tratta in entrambi i casi, a ben vedere, di qualcosa di assolutamente simile allo Studio di Impatto Ambientale (SIA), introdotto almeno cinque anni dopo.

L'accento effettuato alla legislazione regionale in materia di VIA è dunque lo specchio della grande sensibilità ambientale degli enti territoriali.<sup>29</sup> Tale sensibilità non corrisponde a quella dello Stato, quantomeno a quella dimostrata nelle più recenti norme sulla valutazione d'impatto ambientale: il riferimento corre al decreto legislativo n.190/02, decreto attuativo della legge 'obiettivo' (L. 443/01), il quale, sebbene si limiti a trattare della cd. 'VIA speciale' (quella da applicare ai progetti per le grandi opere infrastrutturali nazionali), tuttavia non esita – considerandola una sorta di ostacolo allo sviluppo, una fastidiosa procedura amministrativa che finisce col ritardare la modernizzazione di un paese in cui *da circa trenta anni non si realizzano grandi opere pubbliche* e che lo porta inesorabilmente fuori dalle grandi reti europee di comunicazione<sup>30</sup> – a svilirla la funzione svuotandola praticamente di ogni efficacia e relegandola a uno dei passaggi obbligati verso la realizzazione di un'opera, cosa che appare la principale necessità delle regole di un nuovo tipo di sviluppo, sicuramente 'poco' sostenibile!

In nome della celerità del procedimento amministrativo<sup>31</sup> (quello che porta alla realizzazione di nuove infrastrutture), si può, oggi, arrivare a sacrificare le ragioni dell'ambiente.

---

<sup>28</sup> L.R. Emilia-Romagna 19 maggio 1980 n.37 (in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>29</sup> Un effetto di questa sensibilità ambientale delle Regioni si rinviene nel fatto che molte di esse, nonostante il termine per l'Italia di recepimento della direttiva sulla VAS scadrà a luglio 2004, hanno già introdotto, nei loro ordinamenti, la valutazione ambientale strategica quale strumento di sviluppo sostenibile (v. L.R. Basilicata 48/2000; L.R. Emilia-Romagna 20/2000; L.R. Friuli Venezia Giulia 43/90; L.R. Liguria 38/98, in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>30</sup> V. relazione alla proposta di legge AS 374 (in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)).

<sup>31</sup> Concetto, questo della *celerità*, espressamente indicato all'art. 1 co. 2 della L. 443/01.

Ma questa tendenza, a ben guardare, era già emersa nella legislazione che riguarda il procedimento amministrativo: anzi, proprio nella legge generale sul procedimento amministrativo, L. 241/90, tutto questo è assai evidente.

La valutazione di impatto ambientale è dunque una procedura volta alla verifica, in via preventiva, della compatibilità ambientale di progetti relativi a determinate, rilevanti, opere. Comporta un esame complessivo dell'impatto che un certo progetto può avere sull'ambiente, globalmente considerato.

La procedura di VIA si inserisce nel corpo di una procedura amministrativa più ampia, che è la procedura, più o meno lunga e complessa, finalizzata ad ottenere l'autorizzazione (o le autorizzazioni) per l'esecuzione dell'opera.

Sul rapporto tra le due procedure (quella di compatibilità ambientale e quella, principale, di autorizzazione) la legislazione nazionale è apparsa alquanto contraddittoria: a titolo di esempi, mentre l'art. 6 L. 349/86 (istitutiva del Ministero dell'ambiente) ha delineato il procedimento di valutazione di impatto ambientale come momento autonomo rispetto al procedimento autorizzatorio principale, il quale resta sospeso fino alla conclusione del primo,<sup>32</sup> la L. 146/94 (legge comunitaria 1993), all'articolo 40 – dedicato proprio alla integrazione tra la valutazione di impatto ambientale e altri procedimenti – espressamente prevede che *qualora per un medesimo progetto, oltre alla valutazione di impatto ambientale, sia previsto il rilascio di altri provvedimenti autorizzativi, si procede alla unificazione e all'integrazione dei relativi procedimenti.*

A prescindere da ogni valutazione sull'autonomia del procedimento di compatibilità ambientale rispetto a quello principale deputato al rilascio (o al

---

<sup>32</sup> Art. 6, co. 3, L. 349/86: *I progetti delle opere ... sono comunicati, prima della loro approvazione, al Ministro dell'ambiente, al Ministro per i beni culturali e ambientali e alla regione interessata, ai fini della valutazione dell'impatto sull'ambiente.* Il successivo comma 4 aggiunge: *Il Ministro dell'ambiente, sentita la regione interessata, di concerto con il Ministro per i beni culturali e ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, decorsi i quali la procedura di approvazione del progetto riprende il suo corso.* V. R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, 2000, Bari, p. 235 ss.

diniego) dell'autorizzazione all'esecuzione dell'opera,<sup>33</sup> il dato interessante che emerge dal confronto delle norme esaminate – dato che finisce con l'essere un carattere peculiare della procedura di VIA – è quello della insuscettibilità dell'interesse ambientale di recedere di fronte ad altri interessi, in quanto l'amministrazione procedente e competente ad emanare il provvedimento autorizzatorio finale non potrebbe oltrepassare un eventuale parere negativo da parte dell'amministrazione deputata alla difesa dell'ambiente.<sup>34</sup>

Questa è stata la linea di pensiero della legislazione italiana per un certo periodo. La prospettiva è però mutata, e in senso piuttosto deciso, portando ad un affievolimento dell'importanza e del peso che la componente ambientale può esercitare all'interno del procedimento amministrativo.

Emblematica sul punto è la vicenda dell'articolo 14 *quater* della legge 241/90, legge generale sul procedimento amministrativo. Tale articolo è stato introdotto dall'art 17, co. 6 della legge 127/97 (cd. *Bassanini bis*) nel capo IV della legge, capo dedicato alla semplificazione dell'azione amministrativa, e collocato dopo l'articolo 14 (e 14 *bis* e *ter*, pure introdotti dalla stessa legge) il quale introduce la regola che l'amministrazione procedente indica una conferenza di servizi *qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo*. L'articolo 14 *quater*, incentrato sul dissenso eventualmente espresso da un'amministrazione coinvolta nel procedimento, stabilisce che questo può venire superato dall'amministrazione procedente, e la decisione finale può essere comunque adottata, *sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi*. La regola appena riportata trova un'eccezione proprio nel caso in cui ad esprimere un dissenso (motivato) nel corso della procedura cooperativa sia

---

<sup>33</sup> Procedimento questo che assume giustamente la veste di procedimento principale, in quanto il provvedimento emanato alla sua fine avrà verificato tutti gli aspetti – giuridici, economici, strutturali - dell'opera in esame, rispetto al primo, che in quanto attento al solo aspetto degli effetti sull'ambiente del progetto di cui si discute, ha natura incidentale.

<sup>34</sup> R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, p. 236. Ma si veda in argomento il D. Lgs. 190/02, artt. 17-20, dove l'orientamento esaminato subisce un drastico cambio di prospettiva!

*un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute.* In questo caso l'amministrazione precedente non ha il potere di ignorare il dissenso e decidere a maggioranza, e deve rimettere la decisione al Consiglio dei ministri (se l'amministrazione dissenziente è statale; ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali, negli altri casi). Questa la versione attuale della regola legislativa<sup>35</sup>. La precedente formulazione del descritto principio - quella seguita alla modifica del 1997 - conteneva un elemento di notevole interesse per la presente trattazione, introducendo una pesante eccezione alla regola enunciata: ai sensi dell'art 14, comma 4 (vecchio testo) una eventuale valutazione di impatto ambientale negativa paralizzava il procedimento, impedendo perfino il ricorso all'organo politico. Il potere di determinare in via sostitutiva la conclusione del procedimento non poteva aversi nelle ipotesi in cui *vi sia stata una precedente valutazione di impatto ambientale negativa*. Questo dimostra come "l'interesse ambientale - e non anche gli interessi paesaggistico-territoriali, storico-artistici e della tutela della salute - costituissero l'unico interesse non suscettibile di essere sacrificato in nome di altre finalità, prima tra tutte quella che può essere indicata come una sorta di «ansia di provvedere» in ogni caso".<sup>36</sup>

A seguito della modifica occorsa alla legge 241/90 nel 2000, la VIA negativa non costituisce più un ostacolo invincibile per la conferenza di servizi e per la decisione finale: ai sensi dell'articolo 14 *quater* (come sostituito dall'art. 12 L. 340/2000) nel caso di opera sottoposta a VIA, e nel caso in cui questa sia negativa, il Presidente del Consiglio può deferire al Consiglio dei Ministri la decisione sulla controversia incontrata nel corso del procedimento istruttorio.<sup>37</sup>

L'interesse ambientale viene a perdere così quel carattere di interesse forte, l'unico in grado di bloccare effettivamente un procedimento amministrativo che

---

<sup>35</sup> Art. 14 *quater* L. 241/90, come modificato dalla L. 340/2000 (in [www.bosettiegatti.it](http://www.bosettiegatti.it)).

<sup>36</sup> R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, p. 156.

<sup>37</sup> L'articolo 14 *quater* dispone, per l'ipotesi indicata, l'applicazione dell'art. 5, comma 2, lettera c *bis*, L. 400/88, introdotta dall'art. 12, comma 2, del D. Lgs. n. 303/99 (in [www.bosettiegatti.it](http://www.bosettiegatti.it)).

proceda in conferenza di servizi, addirittura contrastando con le disposizioni sulla celerità e l'efficienza della P.A., quelle disposizioni che prevedono la possibilità che un ente si sostituisca a quello che sarebbe naturalmente competente in una certa materia per il fatto che quest'ultimo si sia mostrato inadempiente (verso obblighi di celerità, di operatività) rallentando un iter decisionale e così ritardandone la conclusione. Evidentemente, nel caso di VIA negativa, il potere di sostituzione non opera(va) perchè, lungi dal trovarsi di fronte ad un organo che non lavorava bene, ci si trovava di fronte un organo che non poteva lavorare affatto. E il peso determinante che una VIA poteva esercitare lo si vede nel fatto che, qualora questa fosse stata positiva, avrebbe per così dire 'assorbito' gli interessi paesaggistico-territoriali e storico-artistici, con la conseguenza che la deroga al principio maggioritario (e il susseguente potere di sostituzione) prevista dal comma 4 dell'articolo 14 andava applicata solo se l'amministrazione dissenziente fosse stata quella preposta alla tutela della salute<sup>38</sup>.

Nella conferenza di servizi, *modulo organizzativo procedimentale*<sup>39</sup> cui si ricorre sempre più spesso, in quanto "suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti",<sup>40</sup> l'interesse ambientale può ritagliarsi oggi un magro spazio, finendo, al pari di quelli paesaggistico-territoriali, storico-artistici e di tutela della salute, per ostacolare l'iter decisorio solo col dissenso motivato dell'amministrazione cui pertiene, peraltro superabile col potere decisorio. Nonostante altre disposizioni della stessa legge 241/90 prevedano l'impossibilità di ricorrere ai meccanismi del cd. silenzio-facoltativo e del silenzio-devolutivo nei casi, rispettivamente, di mancato parere<sup>41</sup> o mancata valutazione tecnica<sup>42</sup> da parte

---

<sup>38</sup> V. F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice, *Diritto Amministrativo*, 2000, Napoli, p. 502 s.

<sup>39</sup> C.d.S., sez. IV, 9/7/1999 n.1193 (in F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice, *op. cit.*, p. 510).

<sup>40</sup> V. F. Caringella, L. Delpino, F. del Giudice, *op. cit.*, p. 500.

<sup>41</sup> Art. 16 co.3 L. 241/90.

<sup>42</sup> Art. 17 co.2 L. 241/90

delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale (al pari, va detto, di quelle preposte alla tutela della salute), e per quanto la più recente giurisprudenza amministrativa si sforzi di dare il maggiore risalto possibile al dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale (e del paesaggio, del territorio, del patrimonio storico-artistico),<sup>43</sup> ci sono tutti gli elementi per notare un ineluttabile peggioramento della considerazione dell'ambiente di fronte ad esigenze di altro tipo.

La VIA è ormai vista come un impaccio, “una pastoia allo sviluppo e alla celere realizzazione di infrastrutture”,<sup>44</sup> e se ne cerca di mortificare la funzione. Considerata come una mera fase del procedimento, come uno tra i vari passaggi del percorso verso la decisione finale, e non come il momento della importante verifica degli *effetti* di una decisione sull'ambiente, che quindi andrebbe visto come separato dal resto, indipendente<sup>45</sup>, trattandosi non di una valutazione *nella* decisione bensì *sulla* decisione.

## *2. La valutazione di impatto ambientale nella recente disciplina legislativa sulle opere pubbliche.*

### *1. La VIA nel decreto legislativo n. 190 del 20 agosto 2002.*

Lo svilimento del ruolo della valutazione di impatto ambientale è palesemente riscontrabile anche nel ricorso, sempre più agevole e frequente, all'organo politico per risolvere i casi dubbi, vale a dire i casi in cui l'amministrazione preposta alla tutela ambientale sia in contrasto con le altre coinvolte nel medesimo iter procedurale. Oltre alle citate modifiche alla legge 241/90 in

---

<sup>43</sup> Precisando che tale dissenso paralizza una conferenza di servizi anche se l'amministrazione che lo esprime sia in minoranza di fronte alle altre amministrazioni intervenute, al contrario favorevoli alla conclusione del procedimento (C.d.S., sez. VI, 6 maggio-7 agosto 2003, n. 4568, in *Guida al Diritto* n. 36/2003).

<sup>44</sup> V. la rivista *Attenzione* del WWF per l'ambiente e il territorio n.23/2002, p. 25 (in [www.wwf.it](http://www.wwf.it)).

materia di conferenza di servizi, si pensi alla più recente disciplina nazionale sulla VIA, il decreto legislativo 190/2002, (attuativo della legge 443/01) il quale prevede, negli articoli da 17 a 20, nuove disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale.<sup>46</sup> La legge delega (443/01) demandava al governo, tra l'altro, l'emanazione di uno o più decreti delegati che, nell'ottica di una celere realizzazione degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture individuate dalla stessa legge delega, riformassero, semplificandole, le procedure di VIA e di AIA, cioè le vigenti procedure autorizzative preliminari alla realizzazione di un'opera, e che disponessero l'attribuzione al CIPE del compito di valutare le proposte dei promotori, *di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati*, con la possibilità di adottare i provvedimenti autorizzatori e concessori del caso, ivi compresa la VIA.

Questi i compiti affidati al decreto in esame. Per ottemperare all'incarico, il D.Lgs. 190/02 è intervenuto, e pesantemente, sulla previgente disciplina sulla valutazione di impatto ambientale, sia per quanto riguarda il procedimento che per quanto riguarda il campo di applicazione. In merito al procedimento, si segnala l'introduzione nell'ordinamento di una nuova procedura, caratterizzata, innanzitutto, dall'accentramento dell'istruttoria in capo al Ministero dell'Ambiente (di concerto con quello delle Attività culturali se sono interessati beni culturali o paesaggistici) che si avvale, in via consultiva, di una Commissione speciale VIA, creata col presente decreto (art. 20). Tutto questo in completa deroga alla previgente disciplina, e in particolare alle norme in tema di conferenza di servizi nell'ambito del procedimento per l'autorizzazione di opere soggette a VIA (artt. 14 *bis*, *ter*, *quater* della L. 241/90, che per la parte relativa alle forme di pubblicazione del provvedimento di VIA, non espressamente richiamata dal decreto in esame, dovrebbero restare vigenti).

---

<sup>45</sup> R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *op. cit.*, p. 235.

<sup>46</sup> Sebbene la disciplina in esame riguardi una valutazione di impatto ambientale di tipo speciale (cd. VIA speciale) in quanto riferita alle sole opere (strategiche) di cui alla legge 'obiettivo', tuttavia non è azzardato ricavare da questa figura l'espressione di una nuova tendenza (generale) del legislatore a depotenziare lo strumento valutativo in esame.

Si viene così a creare una nuova disciplina di “semplificazione di aspetti dettati da precedenti norme proprio a fini di semplificazione”<sup>47</sup>, con un’inversione di tendenza rispetto al decentramento amministrativo, riproponendo la concentrazione della fase istruttoria in capo ad una sola amministrazione.

L’istruttoria, poi, si caratterizza (nell’ottica della delega che impone *celerità*) per avere termini di tempo assai ristretti (90 giorni dalla trasmissione del documento da parte del proponente per emettere il giudizio di compatibilità ambientale) perchè il Ministro emetta una propria valutazione di compatibilità ambientale, mentre l’adozione del provvedimento di compatibilità ambientale viene demandata al CIPE e, in caso di motivato dissenso da parte del Ministro dell’Ambiente (o di quello delle Attività culturali se sono interessati beni culturali o paesaggistici), la decisione finale spetta al Consiglio dei Ministri nella prima seduta utile successiva. A parte la singolarità del fatto di assegnare l’attività provvedimentale, tipicamente amministrativo-gestionale, ad organi di tipo politico, quali il CIPE e il Consiglio dei Ministri (a quest’ultimo, poi, nel caso solo di motivato dissenso espresso proprio da alcuni membri di tale Consiglio!), tutto l’iter descritto esclude ogni possibile intervento degli enti locali nella fase di decisione per la realizzazione di progetti che, seppure si dovrebbe trattare solo di quelli sottoposti a VIA statale (il decreto non è chiaro sul punto), inevitabilmente finiranno per avere un peso forte sulla loro organizzazione<sup>48</sup>.

Articolata (e pericolosa) costruzione procedimentale è prevista per l’approvazione del progetto di realizzazione dell’opera da parte del CIPE: quest’organo, infatti, si limita ad approvare un progetto preliminare (!), venendo riservato alla Commissione speciale VIA un ruolo di sorveglianza sulla rispondenza di questo progetto preliminare approvato con quello definitivo, nel rispetto del provvedimento di compatibilità ambientale, con l’unica previsione

---

<sup>47</sup> O. Forlenza, *Stop alla “VIA”, la parola al Consiglio dei Ministri* in *Guida al Diritto* n. 39/2002, p. 76.

che, in caso di difformità tra i due progetti, la Commissione riferisce al Ministro dell'Ambiente, questi 'bacchetta' il proponente invitandolo all'opportuno adeguamento del SIA (in caso di sensibili variazioni nel progetto definitivo) oppure, qualora l'opera sia già stata realizzata, un adeguamento della stessa al progetto (preliminare) approvato, pena la sospensione dei lavori, il ripristino della situazione ambientale e altri provvedimenti cautelari. Il tutto, però, disposto dal CIPE (e quindi a seguito di informazione da parte del Ministro). Questo palleggio di competenze, di sicuro aggravio per un procedimento che vorrebbe essere il più celere possibile, in aggiunta ad un notevole compito di amministrazione attiva per un organo politico, espone al rischio di un insuccesso dell'amministrazione sul controllo dei lavori fatti o da farsi.

2. *La VIA nella legge 'obiettivo' (n. 443 del 21 dicembre 2001).*

Tutti i rilievi critici fatti andrebbero mossi, in verità, alla legge 443/01 che definisce i criteri di delega poi tradotti in norme puntuali con il D.Lgs. 190/02 (anche se il decreto delegato, forse, esorbita dalla delega, ad esempio creando un organo collegiale – la Commissione speciale VIA – così incidente sulla procedura).<sup>49</sup>

Questa legge, emanata con il preciso obiettivo (da cui il nome) di sviluppare e modernizzare il Paese, si discosta arbitrariamente, nel caso della VIA e dell'autorizzazione integrata ambientale, dal dettato della direttiva 85/337/CEE e successive modifiche. La legge, infatti, applica la previsione dell'art. 2 par. 3, per la quale *gli Stati membri, in casi eccezionali, possono esentare in tutto o in parte un progetto specifico dalle disposizioni della presente direttiva*. Evidentemente, il 'caso eccezionale' in questione viene individuato in una presunta arretratezza dell'Italia in termini di sviluppo di infrastrutture ed

---

<sup>48</sup> Questa tendenza a scavalcare gli enti locali per la realizzazione celere di opere pubbliche definite di interesse nazionale è ancora più forte nel cd. decreto Gasparri (198/02).

<sup>49</sup> O. Forlenza, *Guida al Diritto* n. 39/2002, p. 74.

insediamenti industriali strategici<sup>50</sup>. La disposizione della direttiva è abbastanza chiara, consentendo la deroga solo in casi eccezionali e non una generalizzata e su progetti non individuati.

Questo margine di discrezionalità trova inoltre un limite preciso, ribadito dalla Corte di Giustizia Europea che ha stabilito: “il detto margine trova i suoi limiti nell’obbligo, enunciato dall’ articolo 2, n.1, di sottoporre ad una valutazione di impatto ambientale i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione” .

Ancora più chiaramente la Corte ha stabilito, in relazione alla possibilità di attuare ‘procedure alternative’ da parte di uno stato membro e della portata del margine di discrezionalità per l’esonero di un progetto dalla procedura di VIA che: “(...) qualunque sia il metodo adottato da uno stato per stabilire se uno specifico progetto richieda o meno la VIA (...) tale metodo non deve ledere l’obiettivo perseguito dalla direttiva, con la quale si vuole fare in modo che non sfugga alla VIA nessun progetto idoneo ad avere un notevole impatto sull’ambiente (...)”.<sup>51</sup>

Anche su altri punti la normativa italiana, delegante e delegata, si discosta da quella europea: viene del tutto eliminata la fase informativa e di consultazione del pubblico e delle autorità interessate; viene esclusa la cd. ‘alternativa zero’, cioè la possibilità che l’opera non venga affatto compiuta, prevedendosi invece dei correttivi più o meno efficaci per la realizzazione dell’opera, fino allo scavalco degli enti dissenzienti (come nel caso del Consiglio dei Ministri che decide se il Ministro dell’Ambiente dissenta dal progetto sottoposto).

Si avverte la degradazione della componente ambientale all’interno del procedimento amministrativo generale e di quello finalizzato alla realizzazione

---

<sup>50</sup> V. le osservazioni del WWF Italia sulla rivista *Attenzione* n.23/2002.

di grandi opere pubbliche, non più vincolo forte all'istruttoria ma mero passaggio obbligatorio e non vincolante.

Le ragioni dell'ambiente subiscono una brusca messa da parte in nome di discutibili interessi prioritari, quali lo sviluppo infrastrutturale e la celerità dell'iter procedimentale, sicuramente degni di considerazione, ma altrettanto sicuramente indegni di un ruolo primario in una gerarchia di valori in cui compare anche l'ambiente, unico interesse veramente necessario per la vita dell'uomo.

In un siffatto contesto è quantomeno arduo esprimere un giudizio di ottimismo in merito alla concreta possibilità di applicazione, nel nostro panorama, normativo, dei moderni strumenti di valutazione ambientali, i quali, di sicuro, vincolano maggiormente l'opera di sviluppo in quanto portano a dover considerare un numero sempre maggiore di interessi, così da portare a più complicate ponderazioni degli stessi nella sede della decisione (e in quella dell'esecuzione) politica. Ma questo non vuol dire necessariamente che le politiche di sviluppo finiranno di sicuro con l'impantanarsi nei legacci costituiti dalle valutazioni ambientali. Queste, infatti, lungi dal porre freni e limiti allo sviluppo, sono concepite proprio con il dichiarato interesse di contribuire ad uno sviluppo che sia effettivamente sostenibile, l'unico, per dirla tutta, che da oggi in poi si dimostra, per la salvezza del pianeta, quello da doversi perseguire.

---

<sup>51</sup> Sentenza 16 settembre 1999 Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sez. VI, Valutazione di impatto ambientale, Direttiva 85/337/CEE, ambiente, Causa C-435/97 WWF Italia c/ Provincia autonoma di Bolzano (in [www.wwf.it](http://www.wwf.it)).