



L'ASSESSORE
PAOLA GAZZOLO

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: GIUNTA

PG.2016. 0165493
del 09/03/2016



OGGETTO 2335

Al Presidente dell'Assemblea Legislativa

Oggetto: Relazione concernente la clausola valutativa di cui all'art. 26 della L.R. n. 9 del 1999 come modificata dalla L.R. n. 12 del 2003

In allegato alla presente si invia la relazione concernente clausola valutativa di cui all'art. 26 della L.R. n. 9 del 1999 come modificata dalla L.R. n. 12 del 2003.

Tale relazione incentrata sugli aspetti indicati al comma 1 di cui all'art. 26 della L.R. n. 9 del 1999 come modificata dalla L.R. n. 12 del 2003 evidenzia, in particolare i cambiamenti introdotti dalle modifiche apportate dalla L.R. n. 3 del 2012 volte a dare certezza dei tempi procedurali evidenziando il contenimento della durata dei procedimenti nonché gli effetti in termini di semplificazione delle procedure in materia di Valutazione di Impatto Ambientale per la Pubblica Amministrazione e per i cittadini. Meno rilevante, invece, appare l'utilizzo delle disposizioni introdotte dalla L.R. n. 3 del 2012 tese a rafforzare le previsioni relative alla evidenza pubblica dei procedimenti e alla partecipazione dei cittadini.

Cordiali saluti.

Paola Gazzolo

Allegati come nel testo

ALDS/Nota clausola valutativa

Viale della Fiera 8
40121 Bologna

tel 051.527.6929/6853
fax 051.527.6990

assterr@regione.emilia-romagna.it
assterr@postacert.regione.emilia-romagna.it
www.regione.emilia-romagna.it

**RELAZIONE CONCERNENTE LA CLAUSOLA VALUTATIVA
DI CUI ALL'ARTICOLO 26 DELLA LR N. 9 DEL 1999,
COME MODIFICATA DALLA LR N. 3 DEL 2012,
SULLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE**

1. Premessa

L'Assemblea legislativa nell'approvare la Legge regionale 20 aprile 2012, n. 3 "*Riforma della legge regionale 18 maggio 1999 n. 9 (Disciplina della procedura dell'impatto ambientale). Disposizioni in materia ambientale*" ha introdotto nel testo legislativo l'articolo 26 (clausola valutativa), in cui viene disposto che l'Assemblea legislativa regionale esercita il controllo sull'attuazione della legge regionale n. 3 del 2012.

A tal fine, con cadenza triennale, la Giunta regionale presenta alla competente Commissione assembleare una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

- a) cambiamenti introdotti nell'azione amministrativa ed eventuali criticità riscontrate;
- b) effetti in termini di semplificazione delle procedure di V.I.A. per la pubblica amministrazione ed i soggetti proponenti;
- c) grado di partecipazione di amministrazioni pubbliche e di altri soggetti pubblici e privati interessati ai procedimenti, ed effetti prodotti.

Con la presente relazione si corrisponde a quanto disposto da tale articolo 26.

La legge regionale n. 3 del 2012 riscrive la legge regionale n. 9 del 1999 (Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale) innanzitutto al fine di adeguare, anche dal punto di vista formale, l'ordinamento regionale alle recenti innovazioni intervenute a livello statale, a seguito dell'entrata in vigore del c.d. "Codice ambiente" (D. Lgs. n. 152 del 2006) e delle sue successive principali modifiche (D. Lgs. n. 4 del 2008 e D.Lgs.128 del 2010). In secondo luogo ha la finalità di introdurre disposizioni normative volte alla generale semplificazione dei procedimenti di VIA e di verifica (screening),

Innanzitutto appare utile ed opportuno richiamare obiettivi e funzione delle procedure in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) come definite dalle vigenti norme europee e statali.

Le procedure in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) mirano ad introdurre nella prassi amministrativa, a fare "interiorizzare" dall'amministrazione pubblica e dagli operatori privati la valutazione sistematica preventiva degli effetti che derivano dalle "azioni" delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti privati sull'ambiente e sulle condizioni (la qualità) della vita.

L'obiettivo è quello di eseguire, preliminarmente alla autorizzazione o alla approvazione di tali "azioni", un'opportuna valutazione del loro impatto sull'ambiente, in modo tale che le decisioni possano essere assunte sulla base di una adeguata informazione sui principali aspetti ambientali. Rappresenta una risposta all'impellente necessità, sempre più avvertita soprattutto nei paesi industrializzati, di prevedere e prendere in adeguata considerazione gli aspetti ambientali nei processi decisionali.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Assemblea Legislativa

Servizio Segreteria Assemblea Legislativa

Oggetto n. 2335

Prot. n. _____

Comm. ass.re refer. _____

Cons. ass.re consult. _____

A. VETTORI

La VIA risponde all'esigenza di rafforzare i tradizionali meccanismi di controllo tramite strumenti più specificamente preventivi, atti cioè ad integrare l'insieme delle considerazioni ambientali nelle decisioni degli operatori pubblici e privati.

La VIA consiste, infatti, nell'obbligo di raccogliere, grazie ad una cooperazione tra proponenti, amministrazioni pubbliche e cittadini, l'informazione più completa possibile sull'insieme dell'impatto ambientale di un intervento, di valutare l'importanza di tali impatti e di esaminare le possibili soluzioni alternative. Queste procedure vanno introdotte nel contesto più generale delle procedure di decisione e di autorizzazione dei progetti.

La VIA è concepita, dunque, soprattutto come uno strumento di conoscenza e di informazione al servizio dei "decisori" sia privati sia pubblici. Il suo obiettivo è, da un lato, quello di rendere i privati più consapevoli degli interessi ambientali meritevoli di un'attenta considerazione nella realizzazione di un'opera o di un intervento. Dall'altro, il processo di valutazione mira ad informare le autorità competenti sugli effetti probabili di un intervento sull'ambiente prima che sia presa una decisione.

Uno dei principali interessi nell'utilizzo di tale strumento risiede nel fatto che esso aggiunge un elemento di flessibilità. La VIA non mira, infatti, a stabilire nuove norme o nuovi vincoli in campo ambientale, quanto ad adeguare le norme esistenti e le misure di protezione necessarie alle condizioni specifiche degli ambiti territoriali e ambientali interessati, avvalendosi di una informazione preventiva e completa.

La VIA rappresenta, inoltre, uno strumento di buona gestione amministrativa. L'informazione e la consultazione preventiva possono, infatti, tradursi in una razionalizzazione del processo decisionale ed in una riduzione dei tempi di decisione.

Le direttive europee

Preliminarmente appare utile ripercorrere sinteticamente il percorso che ha condotto alla definizione delle norme in materia di Valutazione di Impatto Ambientale di determinati progetti (VIA). In primo luogo vanno prese in considerazione le norme delle direttive europee in materia di VIA.

L'adozione nel 1985 della Direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti ha rappresentato, nella definizione delle politiche ambientali europee, uno dei passi verso la sostituzione del principio "chi inquina paga" con il principio del "non inquinamento" e di "prevenzione", cioè la necessità di evitare a monte, attraverso scelte programmatiche e progettuali, l'inquinamento ed il depauperamento delle risorse naturali.

Di notevole rilievo è il fatto che la Direttiva 85/337/CEE, pur potendo essere assunta in base all'art. 235 del Trattato istitutivo all'epoca vigente che prevede la possibilità di un intervento normativo comunitario allo scopo di assicurare una migliore protezione dell'ambiente considerato come risorsa comune, è stata assunta in base all'art. 100 secondo cui l'Europa ha tra i propri compiti quello di uniformare le disposizioni legislative che, tramite vincoli specifici in diversi campi, potrebbero distorcere il regime della libera concorrenza su cui è basata l'Unione europea.

La Direttiva 85/337/CEE prevede l'obbligatorietà delle procedure di VIA per una serie di categorie progettuali, definite in base alle loro caratteristiche o in rapporto a determinate soglie dimensionali, elencate nell'Allegato I, mentre lascia agli Stati membri la decisione se

assoggettare alla procedura di VIA le categorie progettuali elencate nell'Allegato II. Successivamente la Direttiva 97/11/CE ha introdotto l'obbligatorietà della valutazione di impatto ambientale anche per le categorie progettuali di cui all'Allegato II, demandando agli Stati membri la scelta di applicare questa previsione tramite la fissazione di soglie, lo svolgimento di una specifica procedura di verifica (screening), caso per caso, ovvero tramite un mix di tali due criteri.

Nella Direttiva europea la procedura di VIA viene definita dettagliatamente e consiste, sinteticamente in:

- a) redazione di uno Studio di Impatto Ambientale da parte del proponente;
- b) consultazione delle autorità interessate (secondo le prassi degli Stati membri) e consultazione del "pubblico" (secondo procedura da definire in ogni Stato membro);
- c) valutazione conclusiva relativa alla ammissibilità degli effetti sull'ambiente e decisione finale, della quale fanno parte integrante tutti gli elementi raccolti nel corso della procedura istruttoria.

Vanno di seguito richiamati, molto sinteticamente perché sono elementi generalmente riconosciuti, le funzioni dello strumento "procedura di VIA". Va, però, sottolineato il fatto che queste funzioni rappresentano anche gli obiettivi da perseguire:

- a) la "prevenzione";
- b) l'informazione e la partecipazione, attraverso strumenti e procedimenti formalizzati, dei cittadini ai processi decisionali;
- c) il coordinamento e la semplificazione delle procedure amministrative, innanzitutto in campo ambientale.

Dunque, le procedure di VIA rappresentano uno strumento di qualificazione del processo progettuale e del processo decisionale.

Infine, va sottolineato che le procedure di VIA sono, in sintesi, un utile strumento di supporto decisionale, che rende espliciti gli effetti sull'ambiente e sul territorio di tali decisioni.

Le norme nazionali

Il Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 recante "*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto 3 aprile 2006 n. 152 recante norme in materia ambientale*", pubblicato sul Supplemento Speciale della Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2008, nonché il Decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 "*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 recante norme in materia ambientale a norma dell'art. 12 della legge 18 giugno 2009, n. 68*" introducono rilevanti e numerose innovazioni rispetto al testo della Parte Seconda del Decreto 152/06 che recepisce integralmente le direttive europee in materia di VIA.

Questi Decreti hanno alcune conseguenze molto rilevanti sull'azione amministrativa in materia di VIA dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

Innanzitutto, la scelta di procedere ad una riscrittura complessiva della parte seconda del Decreto legislativo 152/06 relativo a VAS, VIA ed IPPC appare adeguata per correggere i gravi e numerosi vizi rispetto alle previsioni della legge delega 308/2004 e le gravi e numerose inadempienze rispetto alle pertinenti Direttive europee, che avrebbero potuto portare ad un rischio di aumento del contenzioso in sede europea e dei ricorsi in sede giurisdizionale. In particolare, tale scelta ha consentito di eliminare le incertezze sulla attribuzione delle competenze.

I vizi e le inadempienze contenuti nella parte seconda del Decreto legislativo n. 152/06 risultano positivamente superati da tali Decreti legislativi. Tra questi pare rilevante sottolineare i seguenti elementi principali:

1. eliminazione dell'erronea assimilazione delle discipline relative alla VAS a quelle relative alla VIA ed all'IPPC;
2. corretto recepimento degli ambiti di applicazione rispetto a quanto previsto dalle direttive europee per VAS e VIA;
3. chiara individuazione delle competenze statali e regionali sia per la VAS sia per la VIA;
4. esplicita previsione di norme di coordinamento e semplificazione dei procedimenti;
5. adeguata strutturazione delle modalità di informazione e partecipazione dei cittadini ai procedimenti di VAS e di VIA;
6. scelta di identici modelli procedurali relativamente alla VAS ed alla VIA per i procedimenti di competenza statale ed i procedimenti di competenza regionale;
7. completa abrogazione delle norme previgenti in materia di valutazione di impatto ambientale.

Va, inoltre, sottolineata la possibilità per l'autorità competente in materia di VAS e di VIA, ove lo ritenga utile, in particolare per i coordinamenti procedurali ricordati, di indire una o più Conferenze di Servizi (ai sensi degli artt. 14 e seguenti della L. 241/90).

Così come va sottolineata la strutturazione delle modalità di informazione e partecipazione dei cittadini ai procedimenti di VIA, che sembra adeguata a quanto previsto dalle norme europee in materia. Appare utile evidenziare la previsione che le modalità di partecipazione previste per VAS e VIA soddisfano i requisiti sul procedimento amministrativo, ed in particolare l'avvio del procedimento (artt. 7, 8, 9 e 10 della L. 241/90).

Il D Lgs 128/2010 introduce modifiche alla parte seconda del D. Lgs. 152/06 come modificato dal D. Lgs. 4/08 relativa a VAS ed a VIA.

In generale le modifiche del D. Lgs. 128/2010 confermano sia per la VAS sia per la VIA l'impostazione alla base del correttivo D. Lgs 4/08 in particolare per quanto riguarda:

- Principio di terzietà dell'autorità competente;
- Principio di non duplicazione dei procedimenti;
- Principio di integrazione dei procedimenti e delle autorizzazioni;
- Principio di partecipazione ai procedimenti;
- Riconoscimento delle competenze di Regioni ed amministrazioni locali.

Infine appare necessario segnalare le disposizioni transitorie. L'art. 4, comma 3, del D. Lgs 128/2010 prevede che le Regioni adeguano il proprio ordinamento entro 1 anno (26 agosto 2011).

Le norme regionali sulla VIA

La legge regionale 18 maggio 1999, n. 9, come integrata dalla legge regionale 16 novembre 2000, n. 35, in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (d'ora in avanti: "LR sulla VIA") non solo rappresenta il formale e necessario recepimento nella nostra regione delle Direttive europee – 85/337/CEE e 97/11/CE - in materia di Valutazione di Impatto Ambientale

(VIA), ma rappresenta un passo deciso verso l'approccio preventivo alle problematiche ambientali.

Nella L.R. n. 9 del 1999 sono, ovviamente, previste le fasi, ovvero gli strumenti operativi, previsti dalla revisione delle procedure di VIA contenuta nella Direttiva 97/11/CE:

- a) "screening" (previsto nel Titolo II), cioè la decisione se le caratteristiche del progetto ricompreso negli Allegati B.1, B.2 e B.3 (che riprendono le tipologie progettuali dell'Allegato II della direttiva europea), le sue dimensioni, la sua localizzazione, rispetto a criteri predefiniti individuati nell'Allegato D (che riprende l'allegato III della Direttiva europea), possano produrre un impatto ambientale significativo (artt. 9 e 10). Lo strumento screening riguarda la decisione, presa sullo specifico progetto, caso per caso, dall'autorità competente se deve essere effettuato lo svolgimento di una procedura di VIA;
- b) "scoping", cioè la fase facoltativa (prevista all'art. 12) che si attua una volta definita la necessità dello svolgimento di una procedura di VIA, al fine di identificare gli argomenti che devono essere considerati nello Studio di Impatto Ambientale (S.I.A.). Lo strumento scoping è quindi teso ad individuare, in consultazione tra autorità competente e proponente, quali informazioni devono essere fornite nello Studio di Impatto Ambientale;
- c) "VIA", cioè la fase obbligatoria (prevista dal Titolo III) che deve essere effettuata per i progetti di cui agli Allegati A.1, A.2. e A.3 (che riprendono le tipologie progettuali dell'Allegato I della direttiva europea non riservate alla competenza statale), nonché ad eventuale esito della procedura di "screening" per i progetti di cui Allegati B.1, B.2 e B.3, al fine di valutare i relativi complessivi impatti ambientali e decidere sulla realizzazione del progetto;
- d) "monitoraggio", cioè la fase di controllo e verifica dell'esattezza delle previsioni sugli impatti attesi contenute negli Studi di Impatto Ambientale.

La LR 9/99 (all'art. 5) individua le autorità competenti ad effettuare le procedure di VIA relative a progetti di impianti, opere o interventi imputando alla Regione, alle Province, ed ai Comuni, territorialmente competenti l'effettuazione delle procedure per le tipologie di opere ed interventi suddivisi in una triplice ripartizione, sia per quanto riguarda l'Allegato A [relativo ai progetti sottoposti direttamente alle procedure di VIA] sia per quanto riguarda l'Allegato B [relativo ai progetti assoggettati alla procedura di verifica (screening)]. Le autorità competenti sono individuate assegnandone la responsabilità a Regione, Provincia e Comune secondo elenchi positivi (Allegati A.1, A.2, A.3, B.1, B.2 e B.3).

L'individuazione delle autorità competenti per la VIA è stata effettuata in base al principio di far coincidere per quanto più possibile la competenza all'effettuazione delle procedure in materia di impatto ambientale con le autorità all'epoca competenti all'approvazione dei progetti, temperata dal principio di rilevanza dell'impatto ambientale atteso.

L'articolata individuazione dell'autorità competente ad effettuare le procedure di VIA rappresenta una scelta qualificante della legge. Innanzitutto perché rinvia ad una impostazione di collaborazione ed integrazione funzionale delle istituzioni: si tratta in sostanza di una concreta affermazione ed applicazione del principio di sussidiarietà. In secondo luogo perché punta a sviluppare la diffusione della qualificazione progettuale (a fini ambientali) in tutti i rami della pubblica amministrazione.

Lo stesso art. 5, stabilisce, al comma 5, che ogni autorità competente istituisce o individua un apposito ufficio, e specifica che i Comuni possono istituire un ufficio competente intercomunale, oppure avvalersi, tramite convenzione, dell'ufficio competente della Provincia. La questione è di notevole rilievo; infatti, essa deriva dal fatto che sia le Direttive europee sia le disposizioni nazionali prevedono espressamente che sia individuata una autorità amministrativa, e conseguentemente le relative strutture organizzative, preposte in via generale alla effettuazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale. Ciò implica che la valutazione di impatto ambientale costituisce un procedimento specifico, posto a tutela di un interesse pubblico generale, che non può essere limitato o esaurito nell'ambito di singoli procedimenti settoriali, anche in materia ambientale.

La scelta più rilevante effettuata dalla LR 9/99 è certamente quella di strutturare un articolato e ficcante coordinamento, oltre ad una integrazione e semplificazione delle procedure di approvazione dei progetti assoggettati alle procedure di VIA, come di seguito sintetizzato.

Per le attività produttive è innanzitutto previsto (artt. 6, 17 e 18) il raccordo con lo "Sportello unico" per le attività produttive istituito dall'art. 23 e seguenti del D. Lgs. 112/98. Infatti è lo Sportello unico ad attivare la procedura di verifica (screening) e la procedura di VIA, ad acquisire le relative decisioni e deliberazioni e a concludere il procedimento di autorizzazione all'insediamento dell'attività produttiva.

E' inoltre previsto (art. 17) che l'atto contenente la Valutazione di impatto ambientale (VIA) positiva comprende e sostituisce:

- a) per le attività produttive tutte le autorizzazioni e gli atti di assenso comunque denominati in materia di tutela ambientale e paesaggistico-territoriale, di competenza della Regione, della Provincia, del Comune, dell'Ente di gestione di area protetta naturale regionale (art. 17, comma 1);
- b) per le opere pubbliche o di interesse pubblico tutte le intese, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i pareri, i nulla osta, gli assensi comunque denominati necessari per la realizzazione del progetto (art. 17, comma 2).

Di rilievo è, inoltre, la previsione (art. 17, comma 3) che per le opere pubbliche o di interesse pubblico può costituire variante agli strumenti urbanistici quando l'assenso del comune espresso in Conferenza di Servizi sia ratificata dal Consiglio comunale entro 30 giorni a pena di decadenza.

Tale coordinamento, integrazione e semplificazione si sostanzia (art. 18) per i progetti sottoposti alla procedura di VIA, nella indizione di una Conferenza di servizi, ai sensi della legge n. 241 del 1990 e delle successive modifiche ed integrazioni, che si conclude in tempi certi (la LR n. 9 del 1999 stabilisce che la Conferenza di servizi deve concludersi entro 20 giorni prima del termine del procedimento di VIA (ordinariamente 150 giorni, nel caso di richiesta di integrazioni 270 giorni)).

L'indizione di tale Conferenza di servizi, per i progetti che su richiesta del proponente vengono sottoposti alla fase di definizione dei contenuti del S.I.A., cioè alla fase di scoping, è anticipata contemporaneamente all'apertura della stessa fase di scoping, al fine di integrare sin dal primo momento le valutazioni delle differenti amministrazioni pubbliche e di fornire al proponente, in tempi certi, un unitario quadro di riferimento per le sue attività di redazione del progetto e del S.I.A..

Il ricorso allo strumento della Conferenza di servizi consente di conseguire, da un lato, l'effettuazione di un esame globale e contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti e, dall'altro,

la realizzazione di un unico procedimento autorizzativo che consente di abbreviare i tempi dei processi decisionali e di renderli più trasparenti.

2. Gli obiettivi della Legge regionale n. 3 del 2012

Il principale obiettivo che la legge regionale n. 3 del 2012 persegue, insieme all'adeguamento della legge regionale n. 9 del 1999 alle nuove disposizioni nazionali, è quello di introdurre meccanismi finalizzati alla generale semplificazione dei procedimenti di VIA e di verifica (screening), prevedendo misure di temporalizzazione e strumenti di razionalizzazione. Ciò al fine di conferire alle procedure ambientali maggiore certezza in relazione alla loro durata, nonché di attribuire alla Pubblica amministrazione il controllo "effettivo" dei tempi procedurali.

Questo obiettivo si basa sulla scelta di confermare l'impianto generale dei procedimenti previsti dalla legge regionale n. 9 del 1999, in particolare per l'evidenza pubblica dei procedimenti e la partecipazione dei cittadini e soprattutto per la semplificazione ed il coordinamento procedurale.

Infatti, il D. Lgs. n. 152/06 ha consolidato e generalizzato alcune scelte già contenute nella legge regionale n. 9 del 1999 e messe in pratica da oltre un decennio per quanto riguarda la pubblicizzazione e la partecipazione per le procedure di verifica (screening) e per il coordinamento procedurale previsto dalla legge regionale n. 9 del 1999 che dispone che il provvedimento di VIA comprende e sostituisce i provvedimenti in materia ambientale e paesaggistico – territoriale.

Nella legge regionale n. 3 del 2012 viene, inoltre, confermata la scelta della legge regionale n. 9 del 1999 che il provvedimento di VIA per le opere pubbliche e di pubblica utilità comprende e sostituisce tutti i provvedimenti e gli atti di assenso comunque denominati necessari per la realizzazione del progetto.

Il risultato che si intende perseguire è la garanzia sostanziale – e non solo formale – del principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa.

Di seguito si evidenzieranno i principali elementi innovativi della legge.

2.1 Termini certi dei procedimenti

Nell'ottica appena illustrata devono leggersi, ad esempio, quelle disposizioni che, discostandosi dalla normativa vigente, pongono un termine alle proroghe richieste dai privati, proprio al fine di rendere più controllabile la durata dei procedimenti. L'intento della modifica è quello di correggere una vera e propria stortura del sistema, costituita da una durata indeterminata ed indeterminabile della procedura, non imputabile esclusivamente a responsabilità dell'Autorità procedente.

2.2 Coordinamenti procedurali

Le norme della legge in materia procedimentale fanno perno su modalità di semplificazione basate, tra l'altro, sul coordinamento tra procedimenti e loro fasi oltre che tra provvedimenti e loro effetti.

Ne sono un esempio le modifiche introdotte agli articoli 6 e 17 della legge regionale n. 9 del 1999.

Con le modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 9 del 1999 sullo Sportello unico per le attività produttive (SUAP). Questa modifica recepisce in ambito regionale le recenti novità introdotte dallo Stato in tema di SUAP, dando loro quella sistemazione organica che al quadro statale, sotto certi profili, manca.

La normativa statale di riferimento, infatti, non chiarisce del tutto i rapporti tra la procedura di VIA come disciplinata dal D.lgs n. 152 del 2006 e il "procedimento unico di competenza del SUAP" di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010.

Con le modifiche all'articolo 6 è regolata la connessione tra i due procedimenti, nel senso che la VIA viene a costituire un endo-procedimento del procedimento curato dal SUAP, analogamente a quanto previsto per i rapporti con il procedimento "unico" di autorizzazione energetica secondo il nuovo art. 17.

D'altra parte, va sottolineato come la VIA mantenga notevoli caratteri di autonomia, siccome conserva, seppure all'interno dell'iter che la ingloba, la propria disciplina per quanto attiene al deposito e alla pubblicità degli atti, alla partecipazione al procedimento, alle modifiche progettuali, alle integrazioni documentali e ai termini procedurali.

La regola generale è che il SUAP è competente a ricevere la domanda relativa al progetto da sottoporre a valutazione d'impatto, a indire la conferenza di servizi, che in tal caso è unica, e ad emettere il provvedimento finale richiesto.

Compito dell'autorità competente alla VIA è – una volta ricevuti gli atti dal SUAP – curare l'istruttoria fino ad adottare il provvedimento di VIA, che comprende e sostituisce gli altri atti di assenso in materia ambientale e paesaggistico-territoriale eventualmente necessari.

Va da sé che la conferenza di servizi e il procedimento unico si completerà con l'acquisizione degli altri assensi necessari alla chiusura dell'iter.

Nel rispetto della legislazione nazionale, però, la LR n. 3 del 2012 ammette, inoltre, la possibilità che la VIA sia oggetto di autonoma domanda. E si noti che questa, che per la VIA costituisce un'eccezione, per lo screening costituisce la regola.

Va evidenziato che per le opere pubbliche vige un modulo procedimentale diverso, in quanto il SUAP non è coinvolto; di conseguenza sarà direttamente investita della domanda di VIA l'autorità competente a svolgerla.

Alle opere pubbliche sono equiparate, in analogia con quanto stabilito dal Testo unico sull'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), le opere di pubblica utilità, ossia le opere private d'interesse pubblico. Si veda in proposito le modifiche all'art. 7 della legge regionale n. 9 del 1999.

Dal raffronto di queste norme con le modifiche all'articolo 17 della legge regionale n. 9 del 1999 emerge con più chiarezza il quadro di raccordi tra procedimenti creato dalle modifiche alla legge regionale n. 9 del 1999.

In base al nuovo art. 17, il provvedimento positivo di VIA comprende e sostituisce vari altri atti di assenso, però con alcune differenze sostanziali qualora la VIA rientri o meno in un procedimento più ampio.

Se la procedura di VIA costituisce endo-procedimento di un procedimento "unico" – ossia quello di competenza dello Sportello unico attività produttive o quello curato dallo Sportello unico energia di cui alla L. R. n. 26 del 2004 – allora il provvedimento di valutazione tiene luogo dei soli atti di assenso in materia ambientale e paesaggistico-territoriale.

Se la procedura di VIA riguarda i progetti di opere pubbliche o di pubblica utilità (eccettuati, ovviamente, quelli energetici), la VIA comprende e sostituisce non soltanto gli atti di assenso ambientali e paesaggistici, ma anche tutte le intese, le concessioni, le autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso comunque denominati necessari per la realizzazione del progetto.

Il comma 5 dell'articolo 17 (modificato dall'articolo 20 della legge regionale n. 3 del 2012) contiene un ulteriore strumento di semplificazione, rafforzando la previsione, contenuta nella legge regionale n. 9 del 1999, secondo cui il provvedimento di VIA ha valore di variante degli strumenti urbanistici comunali per la realizzazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico.

La modifica estende tale effetto agli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, consentendo al provvedimento di VIA di modificare contemporaneamente più strumenti di pianificazione.

I piani provinciali, infatti, si pongono ad un livello sovraordinato rispetto a quelli comunali, e possono quindi porre vincoli a cui i piani comunali debbono conformarsi. La precedente formulazione della legge regionale 9 del 1999, contemplando la sola possibilità di variante urbanistica comunale, risultava quindi insufficiente al conseguimento di un effettivo coordinamento e semplificazione.

Occorre sottolineare che ciò determina un considerevole risparmio di tempo, poiché le varianti in questione richiedono lunghe procedure di approvazione.

Al riguardo pare opportuno sottolineare che nella nuova versione del testo normativo sono stati introdotti specifici elementi di definizione e finalizzazione di tale possibilità di approvare nel procedimento di VIA varianti agli strumenti di pianificazione territoriale provinciale ed urbanistica specificando che essa si riferisce alle seguenti fattispecie: correzioni di errori materiali; sopravvenuti motivi di pubblico interesse; mutamento della situazione di fatto; nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

Sempre al fine di evitare effetti eccessivi rispetto all'oggetto del procedimento di VIA ed indesiderati, è stato stabilito che le proposte di variante agli strumenti di pianificazione territoriale provinciale possono attenersi unicamente a specifiche modifiche cartografiche.

È stato inoltre previsto che per tali varianti agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, provinciali e comunali, nella procedura di VIA sia assorbito anche il connesso procedimento relativo alla VAS/ValSAT.

Con questo complesso di disposizioni la Regione intende perseguire la maggiore semplificazione e celerità procedimentale possibile in considerazione del quadro giuridico statale vigente.

2.3 Partecipazione

Appare utile sottolineare che la legge regionale n. 3 del 2012 introduce alcune ulteriori disposizioni tese a rafforzare le previsioni relative all'evidenza pubblica dei procedimenti e alla partecipazione dei cittadini.

Infatti il nuovo comma 3, inserito nell'articolo 3 della legge regionale 9 del 1999, introduce, la possibilità che il progetto, il relativo studio ambientale preliminare o il relativo studio di impatto ambientale, siano presentati in un'apposita assemblea pubblica.

Tale previsione è finalizzata a sviluppare ed accrescere, anche in coerenza con gli obiettivi della legge regionale n. 3 del 2010, le forme di partecipazione del pubblico e del privato al procedimento, tanto più necessarie se si considera la loro complessità e rilevanza.

La celebrazione di tale evento partecipativo non comporta alcuna modifica nella scansione procedurale, né nei termini previsti per ciascuna delle sue fasi. Proprio a ciò è finalizzata la previsione (nell'articolo 3, comma 3, della LR n. 9 del 1999) del termine di 30 giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

Inoltre, nella modifica dell'articolo 25 ("Informazione e sistema informativo") della legge regionale n. 9 del 1999 è stata introdotta la previsione di rendere disponibile sul sito web della Regione l'archivio contenente gli studi di impatto ambientale, i provvedimenti di VIA e la relativa documentazione.

3. Gli esiti dei primi anni di applicazione delle modifiche introdotte nelle procedure di VIA con la legge regionale n. 3 del 2012

3.1 Cambiamenti introdotti nell'azione amministrativa ed eventuali criticità riscontrate

Il primo effetto significativo conseguente alla introduzione, con la LR n. 3 del 2012, di disposizioni volte a dare certezza dei tempi dei procedimenti riguarda l'evidente contenimento della durata dei procedimenti, come evidenziato dalla seguente tabella (con dati al giugno 2015) in cui è ben evidente una riduzione generalizzata e progressiva dei tempi medi di durata dei procedimenti dal 2013 per l'insieme delle autorità competenti (Regione, Provincia e Comune).

SCREENING (durata media in gg procedure)				VIA (durata media in gg procedure)			
Anno di riferimento/Autorità competente	Regione (numero procedure 1049)	Provincia (numero procedure 710)	Comune (numero procedure 566)	Anno di riferimento/Autorità competente	Regione (numero procedure 250)	Provincia (numero procedure 285)	Comune (numero procedure 121)
1999	64	106		1999	294		
2000	59	208		2000	170	391	
2001	105	119	87	2001	259	109	232
2002	153	165	130	2002	362	307	215
2003	108	138	134	2003	464	326	249
2004	121	163	132	2004	503	274	233
2005	108	104	159	2005	436	429	346
2006	108	168	178	2006	509	390	209
2007	158	146	177	2007	486	334	426
2008	172	185	190	2008	652	297	219
2009	271	177	203	2009	662	319	323
2010	245	160	331	2010	510	264	252
2011	314	146	243	2011	715	328	343
2012	237	167	203	2012	594	326	354
2013	203	151	145	2013	604	315	244
2014	178	125	175	2014	190	245	228
2015		114	64	2015		137	

Al riguardo va ricordato che nelle vigenti norme nazionali e regionali per la procedura di VIA sono previste le seguenti fasi procedimentali.

In primo luogo è prevista una fase di pubblicazione, deposito e partecipazione dei cittadini della durata di 60 giorni, la possibilità di richiedere (entro 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito) integrazioni ponendo un termine di 45 giorni per l'invio da parte del proponente delle integrazioni richieste, prorogabili, su richiesta per un massimo di ulteriori 45 giorni.

Dalla data della scadenza del deposito e dell'ultima consegna di approfondimenti decorrono infine 90 giorni per l'assunzione del provvedimento finale di VIA da parte dell'autorità competente.

I termini formali del procedimento sono definiti quindi in 150 giorni. Essendo, però, nella quasi totalità dei casi necessaria una integrazione, i tempi reali del procedimento risultano di 270 giorni.

Va inoltre ricordato che è prevista la possibilità di un'ulteriore pubblicazione e deposito (necessaria quando le eventuali modifiche apportate in fase di integrazione al progetto ed ai relativi impatti ambientali) per cui sono previsti termini complessivi di ulteriori 150 giorni (60 giorni per il deposito cui si sommano 90 giorni per l'emanazione del provvedimento di VIA). Per cui un procedimento può in realtà durare 420 giorni. Va ricordato che la ripubblicazione interessa una parte delle procedure (circa il 10 – 20%), ma anch'esse, ovviamente concorrono a definire la media della durata dei procedimenti.

Per le procedure di verifica (screening) le vigenti norme nazionali e regionali prevedono le seguenti fasi procedimentali:

- innanzitutto, una fase di pubblicazione, deposito e partecipazione dei cittadini della durata di 45 giorni;
- quindi, la possibilità di richiedere (entro lo stesso termine del periodo di deposito) integrazioni ponendo un termine di 30 giorni per l'invio da parte del proponente delle integrazioni richieste, prorogabili senza limiti.
- dalla data di scadenza del deposito e dell'ultima consegna di approfondimenti decorrono infine 45 giorni per l'assunzione del provvedimento finale da parte dell'autorità competente.

I termini formali del procedimento sono definiti quindi in 90 giorni. Essendo, però, nella quasi totalità dei casi necessaria una integrazione, i tempi reali del procedimento risultano di almeno 120 giorni. Infatti, non essendo previsto, in ottemperanza alle disposizioni statali, un termine massimo per la proroga dei termini di presentazione delle integrazioni, avviene sovente che esse siano lecitamente presentate anche dopo 30 o 90 giorni.

L'introduzione delle disposizioni volte a porre termini massimi per la consegna di approfondimenti ed integrazioni richiesti dall'autorità competente [30 giorni per la procedura di verifica (screening) prorogabili senza limiti e 45 giorni per la procedura di VIA prorogabili per una sola volta al massimo per ulteriori 45 giorni] e la limitazione ad una sola volta della possibilità per l'autorità competente di richiedere e per il proponente di presentare volontariamente integrazioni e approfondimenti, sembra quindi aver conseguito apprezzabili risultati in termini di certezza e riduzione della durata delle procedure.

3.2 Effetti in termini di semplificazione delle procedure di V.I.A. per la pubblica amministrazione ed i soggetti proponenti

La semplificazione dei procedimenti prevista dalla legge regionale n. 9 del 1999 (sintetizzata al precedente punto 1) ha consolidato il coordinamento e semplificazione dei procedimenti tramite il sistematico svolgimento di una Conferenza di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990.

Il ricorso allo strumento della Conferenza di servizi consente di conseguire, da un lato, l'effettuazione di un esame globale e contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti e, dall'altro, la realizzazione di uno "sportello unico" che consente di abbreviare i tempi dei processi decisionali e di renderli più trasparenti.

Tale previsione è stata rafforzata con le disposizioni della legge regionale n. 3 del 2012 che dà una sistemazione organica ai rapporti tra il procedimento unico previsto dalle norme nazionali e regionali in materia di valutazione di impatto, il procedimento unico previsto dalle norme nazionali in materia di sportello unico per le attività produttive (SUAP) previsto per le attività produttive e il procedimento unico "energetico" previsto per la produzione di energia da fonti rinnovabili, dal DLgs n. 387 del 2003 e dalla legge regionale n. 26 del 2004.

Infatti, viene stabilito che la procedura di VIA costituisce endo-procedimento di un procedimento "unico" – ossia quello di competenza dello Sportello unico attività produttive o quello curato dallo Sportello unico energia di cui alla L. R. n. 26 del 2004 – e quindi il provvedimento di VIA tiene luogo dei soli atti di assenso in materia ambientale e paesaggistico-territoriale.

Gli ulteriori assensi che dovessero essere necessari per l'accoglimento della domanda saranno successivamente acquisiti dall'autorità competente per il procedimento unico (produttivo o energetico). Tale acquisizione avrà luogo sempre nel corso di una Conferenza di servizi unica.

L'esperienza concreta di questo insieme di previsioni normative appare positiva, poiché ha consentito di conseguire un esame complessivo e contestuale dei diversi interessi (ambientale, paesaggistico, produttivo, etc.), pubblici (ma non solo). Un esame complessivo che conduce ad una attenta valutazione dei progetti effettuato unitariamente, tramite una complessiva ponderazione degli interessi coinvolti (in primo luogo pubblici), con un risparmio evidente di tempi procedurali rispetto allo svolgimento di 2 procedimenti consecutivi, ad una valutazione e decisione condivisa tra le amministrazioni rappresentanti di diversi interessi pubblici.

Una ulteriore previsione della legge regionale n. 3 del 2012 che rafforza meccanismi di semplificazione procedurale riguarda la previsione che il provvedimento di VIA, per la realizzazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico, ha valore di variante degli strumenti urbanistici comunali nonché agli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, consentendo al provvedimento di VIA di modificare contemporaneamente più strumenti di pianificazione. È stato inoltre previsto che per tali varianti agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, provinciali e comunali, nella procedura di VIA sia assorbito anche il connesso procedimento relativo alla VAS/ValSAT.

Anche questo complesso di disposizioni che intende perseguire semplificazione e celerità procedimentale ha trovato numerosi momenti di applicazione nelle procedure di VIA svolte.

3.3 Grado di partecipazione di amministrazioni pubbliche e di altri soggetti pubblici e privati interessati ai procedimenti, ed effetti prodotti.

La partecipazione delle Amministrazioni pubbliche nelle procedure in materia di VIA è consolidata, in particolare, nelle procedure di VIA.

Infatti, la partecipazione alle Conferenze di servizi indette per la procedura di VIA vede costantemente la partecipazione della maggioranza delle Amministrazioni pubbliche che devono rilasciare una autorizzazione, un parere o un assenso comunque denominato, necessario per la realizzazione del progetto e coordinato e sostituito nella procedura di VIA.

Alle Conferenze di servizi indette per la procedura di VIA, inoltre, partecipano anche amministrazioni e soggetti pubblici, invitati, senza diritto di voto, al fine di apportare elementi di informazione e valutazione utili per la decisione finale, in particolare tale tipologia di partecipazione vede protagonisti, in un rilevante numero di casi, ARPA e ASL.

Una minore e discontinua partecipazione alle Conferenze di servizi indette per la procedura di VIA è da rilevare per le Sovrintendenze Archeologica e Paesaggistica, mentre la più assidua partecipazione è da assegnare alle amministrazioni provinciali e comunali.

Anche le procedure di verifica (screening), per le quali è prassi costante svolgere apposite riunioni di informazione, valutazione e coordinamento (anche se non codificate in disposizioni normative), vedono una rilevante partecipazione, in particolare delle amministrazioni provinciali e comunali e di ARPA.

Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini è ben consolidata la prassi della presentazione di osservazioni in forma scritta sugli impatti ambientali dei progetti, in modo più consistente e rilevante per le procedure di VIA, ma anche per le procedure di verifica (screening).

Nelle procedure di VIA, in alcuni casi riguardanti progetti particolarmente complessi e rilevanti, è stata effettuata una “istruttoria pubblica” (art. 15, comma 3, LR n. 9 del 1999) con le amministrazioni, le associazioni e il pubblico al fine di fornire una completa informazione sul progetto e sui relativi impatti ambientali e per acquisire elementi di conoscenza e di giudizio per la valutazione dell’impatto ambientale. Tali “istruttorie pubbliche”, sono ovviamente decise dalla Conferenza di servizi convocata per l’esame del progetto, poiché ad essa è rimessa ogni decisione in merito all’organizzazione dei lavori e allo svolgimento dell’istruttoria dall’articolo 14-ter, comma 1, della Legge n. 241 del 1990.

Va evidenziato, inoltre, che in alcuni casi le Amministrazioni territoriali, in particolare i comuni interessati, hanno provveduto a organizzare e a svolgere assemblee in cui presentare e sottoporre all’esame dei cittadini e delle associazioni il progetto ed il relativo Studio di impatto ambientale.

Meno rilevante appare l’utilizzo delle disposizioni introdotte dalla legge regionale n. 3 del 2012 tese a rafforzare le previsioni relative all’evidenza pubblica dei procedimenti e alla partecipazione dei cittadini. In particolare non appare essere stato adeguatamente utilizzata la previsione del nuovo comma 3, inserito nell’articolo 3 della legge regionale 9 del 1999, che introduce, la possibilità che il progetto, il relativo studio ambientale preliminare o il relativo studio di impatto ambientale, siano presentati in un’apposita assemblea pubblica entro 30 giorni dalla pubblicazione, finalizzata a sviluppare ed accrescere, anche in coerenza con gli obiettivi della legge regionale n. 3 del 2010, le forme di partecipazione del pubblico e del privato al procedimento, tanto più necessarie se si considera la loro complessità e rilevanza.

Tale scarso utilizzo della previsione di una presentazione del progetto e del relativo Studio di impatto ambientale, entro 30 giorni dalla pubblicazione nel BURERT dell'avviso di avvio del procedimento (su richiesta di una amministrazione interessata o del pubblico interessato come previsto dal nuovo comma 3 dell'articolo 3 della LR n. 99 del 1999, è, con ogni probabilità, da addebitarsi da una parte ad una scarsa conoscenza di tale previsione normativa da parte sia delle amministrazioni pubbliche sia dei cittadini interessati, e dall'altra alla limitazione temporale entro cui tale presentazione deve essere svolta, anche in considerazione del fatto che tale scelta organizzativa deve essere ovviamente decisa dalla Conferenza di servizi convocata per l'esame del progetto, poiché ad essa è rimessa ogni decisione in merito all'organizzazione dei lavori e allo svolgimento dell'istruttoria dall'articolo 14-ter, comma 1, della Legge n. 241 del 1990.

Infine, appare utile evidenziare che non risultano avviate, per i procedimenti in materia di VIA, né da parte degli enti locali né da parte di cittadini, le forme di partecipazione previste dalla legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3 (*"Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"*). Ciò è attribuibile in parte ad una scarsa conoscenza di tale previsione normativa, in parte alle scarsamente precise procedure previste dalla LR n. 3 del 2010, in parte al fatto che le procedure di partecipazione e consultazione previste dalle norme in materia di VIA di cui alla LR n. 9 del 1999 vengono considerata già sufficientemente adeguate ad assicurare la consultazione e partecipazione di cittadini e associazioni.