

GLOBALITICAL

4

## *Direttore*

Emanuela Claudia DEL RE  
Università degli Studi “Niccolò Cusano”

## *Comitato scientifico*

Luigi Vittorio FERRARIS  
Ambasciatore e Consigliere di Stato a.r.  
Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

Roberto CIPRIANI  
Università degli Studi di Roma Tre

Franco PAVONCELLO  
John Cabot University

Ricardo René LAREMONT  
Binghamton University

Padraig O’MALLEY  
University of Massachussetts

Arta MUSARAJ  
Academicus International Scientific Journal

Gabriele MARRANCI  
Macquarie University

Azzedine LAYACHI  
St. John’s University

Giovanni Maria MEROLA  
RMIT University Vietnam

Arvind MAHAPATRA  
University of Massachussetts

Gaetano DAMMACCO  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

## *Comitato editoriale*

Toni MILESKI  
Ss. Cyril and Methodius University

Anna Lisa GHINI  
Cultore della materia

## GLOBOLITICAL



Globolitical è un "luogo scientifico" di incontri con questioni palpitanti in molti ambiti, dalla geopolitica alla sociologia, alla geo-strategia, agli studi sui conflitti, sulle migrazioni e altro, tra terre, confini, genti e oltre.

L'analisi è attenta e coinvolgente, e apre sempre nuovi scenari con l'ambizione di superare i limiti e le resistenze del mondo attuale.

*Globolitical is a "scientific space" where it is possible to meet pulsating issues in geopolitics, sociology, conflict studies, geo-strategy, migrations and other, between lands, borders, peoples and beyond.*

*The analysis is accurate and involving, always opening new scenarios with the ambition of overcoming the limits and the resistances of today's world.*



Gianluigi Delle Cave

# **Le politiche pubbliche ambientali**

Strumenti, diritto, prospettive

*Prefazione di*  
Raffaele De Mucci



Copyright © MMXV  
Aracne editrice int.le S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Quarto Negroni, 15  
00040 Ariccia (RM)  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-8708-4

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2015

*A Raffaele, Marzia e Pierpaolo  
cari amici, sagge guide, grandi mentori*

*A mio padre Giovanni e a mia madre Anna  
per essere da sempre e per sempre al mio fianco*





# Indice

- 11 *Prefazione*
- 15 *Introduzione*
- 17 **Capitolo I**  
*Le origini della VIA: prassi e norme internazionali*
- 25 **Capitolo II**  
*La politica ambientale comunitaria: metodologia e direttive*
- 35 **Capitolo III**  
*La VIA in Italia: politiche e processo di formazione*
- 45 **Capitolo IV**  
*Politiche applicative e Autorità competenti*
- 53 **Capitolo V**  
*La prassi operativa della valutazione di impatto ambientale*
- 71 **Capitolo VI**  
*Le VIA regionali: procedure e discipline significative*

10    *Indice*

79    *Capitolo VII*

*Le procedure ambientali connesse: rapporti e integrazioni*

89    *Conclusioni*

95    *Bibliografia*

## Prefazione

Uno degli “inventori” della *policy analysis*, Theodor Lowi, proponendo una tipologia delle politiche pubbliche, insieme alle politiche distributive, redistributive e costituzionali, colloca le cosiddette politiche “regolative” ovvero quelle destinate a incidere sui comportamenti degli individui mediante norme imperative che, nei sistemi di *rule of law*, non possono che essere norme di legge<sup>1</sup>. D'altra parte, che fra politica e diritto, fra scienza politica e analisi giuridica vi fossero legami indissolubili emergeva cinquant'anni fa dalla definizione datane da David Easton, tra i fondatori della scienza politica contemporanea: «una politica pubblica [...] consiste in una rete di decisioni e di azioni che alloca valori»<sup>2</sup>. Nelle società democratiche le riallocazioni di valori operate dalle istituzioni sono in genere legittimate dall'esigenza di trovare soluzioni a problemi di interesse comune: la crescita del tasso d'inflazione, lo smaltimento dei rifiuti, il rumore delle discoteche, la soluzione dei problemi ambientali. E le reti di decisioni e di azioni – le reti di decision making e dei relativi attori politici e istituzionali – tendono a essere molto larghe e articolate e a prevedere sempre e comunque l'attività di *regulatory*, che nelle democrazie contemporanee si esplicano attraverso la normativa giuridica e la loro implementazione<sup>3</sup>. L'agile saggio di

---

<sup>1</sup> T. J. LOWI, *American business, public policy, case studies and political theory*, in "World politics", 1964, XVI, 4, pp. 677-715 (tr. it.: *Politiche pubbliche, 'case studies' e teoria politica*, in *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 5-36).

<sup>2</sup> D. EASTON, *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York: Knopf, 1953, 1971 (tr. it.: *Il sistema politico*, Milano: Edizioni di Comunità, 1973).

<sup>3</sup> P. KENIS, V. SCHNEIDER, *Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox*, in *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations* (eds. B. Marin e R. Mayntz), Boulder, Col., Westview Press, 1991, pp. 25-59.

Gianluigi Delle Cave, occupandosi di “politiche pubbliche ambientali” ovvero di un tema al centro degli interessi di molte amministrazioni locali e nazionali, nonché di una larga parte di opinione pubblica in tutti i paesi ma specialmente quelli di area occidentale, fa capire quanto sia importante in questo tipo di analisi soffermarsi anche e soprattutto sugli aspetti procedurali delle politiche pubbliche, quasi affidando all’anatomia giuridica del *policy making* la funzione preliminare e propedeutica per meglio analizzare e comprendere i contenuti e i processi di produzione delle politiche pubbliche (il che peraltro, detto far parentesi, rivela appieno e coerentemente la formazione del giovane autore, nel cui percorso accademico si fondono gli interessi per gli studi politologici e giuridici, certificati dal *double degree* in giurisprudenza e scienze politiche). Studiare le politiche pubbliche significa capire quali problemi, valori, decisioni e azioni sono in gioco quando, ad esempio, il ministro delle infrastrutture, i rappresentanti delle parti sociali e i comitati di cittadini affrontano l’opportunità della costruzione di un’opera pubblica e i relativi problemi di impatto ambientale. O quando sindaci, imprese edili, associazioni del volontariato e protezione civile tentano di contenere gli effetti negativi degli smottamenti in un’area montana. Che cosa accade di solito in questi casi? E quali strumenti (anche legislativi o giurisprudenziali) possono migliorare la qualità dei risultati ottenuti? Adottare questa prospettiva obbliga a collegare in modo trasversale eventi in genere considerati entro ambiti separati: l’iter legislativo di una proposta per ridurre il rischio idrogeologico, ma anche l’intervista su questo tema a uno scienziato ambientalista durante un programma televisivo di grande ascolto; le tecniche di costruzione nelle aree montane, ma anche le rivendicazioni degli addetti alla verifica dell’abitabilità degli edifici; gli interessi delle imprese che traggono profitti dal turismo locale, ma anche le mode che decretano il successo o la decadenza di un villaggio montano. Un approccio di questo tipo porta il ricercatore a travalicare continuamente i confini disciplinari tra scienze giuridiche, politologiche, economiche, sociologiche, manageriali. Ma

l'elenco potrebbe continuare, includendo l'urbanistica, la psicologia sociale, la medicina e via dicendo. Infatti, l'elemento che struttura l'analisi di una politica pubblica è il problema che l'ha messa in moto, qualunque sia la sua origine e quali che siano le risorse mobilitate per cercare di risolvere - o almeno contenere - il disagio: strumenti repressivi, oppure incentivi; campagne pubblicitarie o creazione di nuovi apparati; appelli su Internet o negoziazioni tra i soggetti coinvolti. L'analisi della valutazione delle politiche ad impatto ambientale è qui svolta per aree concentriche. Dal quadro internazionale (prassi e norme) all'arena comunitaria dell'Ue, fino a restringersi al caso italiano in prospettiva nazionale e locale (regionale). L'autore, che tende tuttavia a tenere opportunamente distinti i ruoli dello Stato da quello dalle Regioni, auspica in materia un ritorno ai capisaldi delle direttive comunitarie che consistono in una serie di accertamenti tecnici preventivi che valutino la compatibilità ambientale di qualsiasi progetto prima della sua realizzazione e/o formalizzazione normativa (di qualunque specie e grado): «valutazione accurata di tutti i beni giuridici da tutelare; partecipazione di tutte le autorità titolari di interessi pubblici coinvolti; informazione costante del pubblico; determinazione di criteri e soglie quali-quantitative per una più corretta applicazione della VIA (Valutazione di Impatto Ambientale)...». [v. *infra* nelle Conclusioni]

Raffaele De Mucci

Roma, Luiss 15 luglio 2015



## Introduzione

La tutela dell'ambiente e delle risorse naturali costituisce non solo una priorità per la politica internazionale, comunitaria e nazionale, ma rappresenta un fertile territorio giuridico che offre notevoli possibilità di sperimentazione e innovazione normativa, sia a livello procedimentale (si pensi all'elaborazione di procedure *ad hoc* ambientali) che concettuale (si veda la figura giuridica del "danno ambientale"). Lo strumento legislativo ha mostrato tutta la sua efficacia nella previsione di sistemi di tutela preventivi, in grado di valutare gli impatti sull'ambiente circostante ad opera di progetti, piani e programmi prima della loro effettiva realizzazione, applicando detti mezzi all'interno della gestione del territorio e nelle scelte di pianificazione locale. L'evoluzione della normativa ambientale è stata connotata dallo sviluppo, all'interno dell'ordinamento, dei concetti, di derivazione internazionale, di "sviluppo sostenibile", del "chi inquina paga", di "prevenzione" e "di precauzione". *Soft regulation*, perequazione distributiva, percorsi negoziali, concorrenza ed evidenza pubblica hanno sostituito i concetti di prescrizione, precetto, *zoning* ed esproprio, per quanto riguarda le politiche urbane e territoriali. L'approccio integrato e globale che si è deciso recentemente di seguire, sintetizzando le molteplici esperienze legislative settoriali in tema di ambiente (che disciplinavano vari segmenti della materia come emissioni in atmosfera, risorse idriche, smaltimento di rifiuti ecc.), ha dato la possibilità di superare le norme specifiche e isolate tra loro, nella trattazione del quadro di riferimento ambientale, in favore di una codificazione complessiva e allo stesso tempo tecnica dei contenuti del diritto dell'ambiente. Esemplare, in tal senso, è la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), nonostante la burocrazia nazionale e una non completa semplificazione

amministrativa ne rendano il procedimento particolarmente lungo e spesso soffocato nella sua azione di tutela. Nello specifico, la disciplina in materia di VIA, nonostante sia figlia del recepimento delle direttive UE, risulta, nel panorama normativo nazionale, tuttora di difficile applicazione ed interpretazione nella fattispecie concreta, afflitta da sovrapposizioni e stratificazioni di disposizioni avvicendatesi nel tempo e che lasciano ampi margini di discrezionalità, provocando ritardi, incertezze e gravame procedurale. Nonostante tutto, la valutazione di impatto ambientale (come le altre maggiori procedure, VAS e AIA) rappresenta un punto di riferimento imprescindibile ed essenziale della disciplina sull'ambiente, per la tutela delle risorse naturali e la prevenzione da interventi progettuali che possano presentare impatti significativi e negativi sull'ecosistema. Uno dei maggiori punti di forza della VIA è, insieme alla *mission* di tutela e salvaguardia, l'integrazione, attraverso lo strumento della partecipazione del pubblico, tra valori ambientali ed etico-culturali, confrontando il progetto dell'opera da mettere in esercizio con le condizioni generali dell'area individuata (come ad esempio il livello occupazionale, i fabbisogni locali, la rete di trasporti ecc.). Il presente saggio si pone l'obiettivo di analizzare la valutazione di impatto ambientale, partendo dal livello comunitario e soffermandosi sulla normativa nazionale e regionale (sede privilegiata di alcune innovazioni soprattutto in relazione al rapporto ambiente-governo del territorio, di competenza delle Regioni), nonché sul ruolo decisivo della giurisprudenza per quanto riguarda l'interpretazione delle disposizioni inerenti alla VIA. Si evidenzieranno, a tal fine, le dinamiche procedurali della valutazione, sulla base delle più recenti modifiche apportate al Codice dell'ambiente, sottolineando gli adempimenti a carico dei soggetti proponenti, le articolazioni temporali delle varie fasi che ne costituiscono l'iter, e le criticità applicative del procedimento, sulla base anche della pregressa esperienza giurisprudenziale in merito, la quale offre soluzioni anche alle problematiche della nuova disciplina.



## Le origini della VIA: prassi e norme internazionali

La valutazione di impatto ambientale nasce negli Stati Uniti, con l'introduzione dell'*Environmental Impact Statement* (EIS), compresa nel National Environmental Policy Act (NEPA), approvato dal Congresso statunitense nel 1969. La EIS aveva lo specifico obiettivo, tra l'altro, di valutare gli effetti ambientali relativi a piani e progetti governativi<sup>1</sup>. Sulla base di questa prima esperienza giuridica, la procedura di impatto ambientale è stata qualificata, a livello internazionale, come «a procedure for evaluating the likely impact of a proposed activity on the environment»<sup>2</sup>. Si ricava da questa definizione, dunque, che il principale oggetto della VIA è quello di fornire all'autorità competente tutte le informazioni necessarie, in merito all'eventuale impatto negativo sull'ambiente circostante, prima della realizzazione di nuove opere o progetti per i quali è stata avviata la relativa procedura autorizzatoria. A partire dal suo ingresso nella sfera giuridica statunitense nel 69', la VIA si è imposta come imprescindibile strumento di gestione ambientale in molte legislazioni nazionali. L'importanza della VIA si sostanzia anche nel suo iter procedurale, basato sulla partecipazione del pubblico e sull'analisi, da parte degli enti e

---

<sup>1</sup> C. BARROW, *Environmental and social impact assessment: an introduction*, p. 10, Arnold Publisher, London, 1997.

<sup>2</sup> Convenzione sulla Valutazione di Impatto Ambientale in ambito transfrontaliero, art. 1, in N. GLASSON, L. THERIVEL, P. CHADWICK, *Introduction to EIA*, p. 45, Routledge, London, 2005.

delle comunità interessate, di attività che sono in fase di autorizzazione. Essa permette l'acquisizione di elementi di indipendenza ed imparzialità nell'ambito del percorso di valutazione antecedente la definitiva autorizzazione da parte degli enti competenti, che dovranno esprimersi nel merito della realizzazione del progetto<sup>3</sup>, coniugando esigenze di carattere ambientale e quelle di sviluppo del territorio. Il maggiore riconoscimento internazionale alla procedura di VIA è avvenuto nella Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992, il cui art. 17 così recita:

Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.

Secondo tale definizione, la VIA si palesa in uno strumento di politica nazionale, volto a valutare nuove opere che possono avere impatti significativi sull'ambiente e, per tale motivo, sono soggette ad autorizzazioni da parte di autorità competenti. Tuttavia, sulla base delle esperienze applicative maturate in questi anni in materia di VIA, è utile evidenziare subito alcuni dei limiti operativi di tale istituto: la VIA, in primo luogo, si applica solo ad alcune categorie di progetti predefiniti dalla norma, considerati come aventi un potenziale impatto negativo e permanente sull'ambiente limitrofo, escludendo, senza distinzioni, tutte quelle attività e progetti che, pur non rientrando nella classificazione prevista, possono, sulla base della loro localizzazione o a determinate condizioni, determinare lesioni, temporanee o di lieve entità, ad una risorsa naturale o a un'insieme di elementi ambientali; in secondo luogo, la definizione di cui all'art. 17, sopraccitato, si riferisce in maniera specifica a "progetti", tagliando fuori dal proprio ambito di applicazione altri tipi di attività di non poco rilievo<sup>4</sup>;

---

<sup>3</sup> G. BIRNIE, D. BOYLE, *International Law and Environment*, p. 25, II edition, Oxford University Press, 2002.

<sup>4</sup> Si riferisce alle attività di programmazione e pianificazione del territorio, attività che il legislatore comunitario ha coperto con una ulteriore procedura autorizzativa ambientale, mediante l'introduzione della VAS (Valutazione Ambientale Strategica).

in terzo luogo, la VIA viene applicata solo su quei progetti di opere che presumibilmente e ipoteticamente avranno un impatto sull'ambiente, previsione quest'ultima effettuata a priori e che potrebbe comportare imprevisti effetti negativi in corso di costruzione o nell'esercizio successivo dell'attività. Tali limiti generali in materia di VIA hanno tuttavia delle eccezioni riscontrabili in alcuni accordi internazionali, che, ad esempio, hanno previsto forme *de minimis* di applicazione di valutazioni, come nella Convenzione sulla Protezione dell'Antartico<sup>5</sup>, la quale prevede un'analisi ambientale iniziale per tutte le attività da svolgersi sulla calotta polare antartica, avviando successivamente una vera e propria VIA per quelle opere specifiche che risultano essere potenzialmente dannose per l'ambiente. L'organizzazione delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) ha stilato dei principi guida per la corretta applicazione della VIA a progetti internazionali<sup>6</sup>; esse stabiliscono che gli Stati hanno la possibilità di scegliere due tipologie di valutazione ambientale per ciascuna proposta di attività che abbia impatto transfrontaliero, una preliminare più limitata (uno "screening" *ante litteram*), ed una successiva completa e dettagliata, da eseguirsi su quei progetti che, dopo il primo esame, presentano rischi evidenti per l'ambiente. Nonostante questi indirizzi, la Comunità Europea, così come gli Stati membri, hanno deciso di stilare un elenco di progetti di opere e infrastrutture da sottoporre direttamente a VIA, bypassando la fase preliminare, in quanto considerati come aventi di per sé un potenziale impatto ambientale. Nella prassi internazionale, la VIA è eseguita per quei progetti che, per dimensioni o localizzazione, producono impatti negativi e

---

<sup>5</sup> Trattato di Washington per la protezione dell'Antartico, firmato nel 1959 ed entrato in vigore nel 1961. Nel 1991 venne adottato un Protocollo, in vigore dal 1998, sui principi ambientali delle azioni consentite agli Stati membri in tali territori.

<sup>6</sup> Si veda *Transboundary EIA Guidelines around the Caspian SEA* del 2003, oppure *Rio declaration on environment and development*, UNEP, Rio de Janeiro, con una prima analisi delle procedure di "screening"  
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=en>.

significativi sull'ambiente di carattere plurinazionale e transfrontaliero, oltre che per opere da realizzarsi in zone di particolare valore mondiale. La VIA, da questo punto di vista, facilita l'introduzione di meccanismi di scambio di informazioni e cooperazione internazionale. Ciò implica che, anche se ai sensi del diritto internazionale «gli Stati interessati da progetti che vengono realizzati su territori di altri Stati non hanno alcun potere di veto», il loro contributo deve essere considerato soprattutto in caso di progetti i cui effetti ambientali possono avere carattere transfrontaliero<sup>7</sup>. Attualmente, nel panorama normativo internazionale, non è possibile trovare altri istituti che consentano agli Stati interessati da impatti di attività sviluppate in territori contigui di accedere alle informazioni e partecipare al procedimento autorizzativo avviato dallo Stato competente per territorio; motivo per cui qualora uno Stato decidesse di non avviare una procedura di VIA per la realizzazione di un progetto, gli Stati confinanti subiranno sia una carenza informativa/partecipativa, sia un ipotetico danno ambientale provocato dall'opera stessa, divenuta operativa. Nonostante l'esperienza americana abbia evidenziato come spesso la procedura di VIA sia dispendiosa, lunga e complessa, essa permette, tuttavia, uno studio completo e tecnico sugli impatti ambientali di una determinata attività e può essere di ausilio a prevenire e limitare, se non evitare, gli eventuali danni provocati all'ecosistema. È stata, inoltre, considerata uno strumento giuridico e pratico efficace per evitare successive responsabilità per danno ambientale da parte di soggetti privati e pubbliche amministrazioni. Risulta chiaro dunque come molti accordi e convenzioni internazionali prescrivano la VIA come mezzo di politica ambientale per la valutazione delle attività in essere in determinate aree o con effetti su particolari matrici: il citato Protocollo per la tutela dell'Antartico<sup>8</sup> sancisce l'obbligo di VIA per tutti i progetti che possono implicare un impatto

---

<sup>7</sup> Convenzione UNECE sulla VIA transfrontaliera, emanata nel 1991 e diventata esecutiva nel 1997.

<sup>8</sup> Cfr. art. 8 e allegato I, I. FRANCONI, *International Law for Antarctica*, II ed., in *The International journal of marine and coastal law*, vol. 12, p. 531, 1998.