



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Seconda 18 giugno 2008

N. Sezione 200801001

La Sezione

OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. – Quesito relativo all'autorizzazione integrata ambientale.

Vista la relazione trasmessa con nota 12 marzo 2008 n. 7264, pervenuta il 14 marzo 2008, con la quale il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, direzione generale per la salvaguardia ambientale, ha chiesto il parere su una questione relativa alla procedura per l'autorizzazione integrata ambientale;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Raffaele Carboni;

RITENUTO IN FATTO - La legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del ministero dell'ambiente, all'articolo 6 ha introdotto, in attuazione della direttiva 337/85/CE del Consiglio delle comunità europee, la procedura di valutazione d'impatto ambientale (VIA). La direttiva comunitaria prevede, negli allegati, due elenchi di opere assoggettati a VIA, quali obbligatoriamente in tutti gli Stati membri, quali previa determinazione della soglia d'assoggettabilità alla valutazione. Il Italia la prima individuazione delle opere da assoggettare a VIA è avvenuta, in

Raffaele Carboni

esecuzione dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 349 del 1986, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 1988 n. 377. La normativa sulla VIA, sia europea sia nazionale, ha subito modificazioni e ampliamenti, e singole leggi hanno previsto altre categorie di opere da sottoporre a VIA, statale o regionale; segnatamente sono sottoposti a VIA, ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, gl'impianti di smaltimento di rifiuti.

La VIA è finalizzata, come risulta dalla stessa denominazione, alla tutela dell'ambiente, inteso come paesaggio, naturale o dovuto alla presenza di opere e complessi di valore archeologico, storico o artistico. Si tratta, cioè, della *localizzazione* dell'opera da realizzare. Da ultimo il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, contenente "Nuove norme in materia ambientale", emanato su delega della legge 15 dicembre 2004 n. 308 per il riordino della materia e il coordinamento e l'integrazione delle varie procedure, ha istituito, accanto alla VIA, la valutazione ambientale strategica (VAS), definendo l'oggetto e il campo d'applicazione - che qui non interessa approfondire - delle due procedure, sempre in termini di alterazione dell'ambiente.

Il decreto legislativo 18 febbraio 2005 n. 59, di "Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrale dell'inquinamento", ha invece istituito l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), per gl'impianti rientranti nelle attività elencate negli allegati al decreto stesso. Si tratta di una complessa procedura diretta ad evitare quanto più possibile ogni forma d'inquinamento, anche con prescrizioni relative alla modificazione da apportare agli impianti e alle tecniche da adottare nell'esercizio degli stessi.

Il ministero dell'ambiente, richiesto di parere dalla provincia di Rovigo, pone a sua volta a questo Consiglio un quesito sul coordinamento delle due procedure, di VIA e di AIA. La richiesta di parere muove dalla decisione 31 agosto 2004 n. 5715 della IV sezione di questo Consiglio, secondo la quale un impianto di rifiuti tossico-nocivi, realizzato e posto in esercizio in base ad autorizzazioni rilasciate quando non occorre la VIA, dev'esservi sottoposto in occasione del rinnovo dell'autorizzazione. Il ministero fa proprie le perplessità della provincia di Rovigo, osservando che l'applicazione rigorosa di tale

principio, in materia di rilascio dell'AIA per impianti esistenti, non modificati o modificati in modo non sostanziale, potrebbe comportare l'obbligo di sottoporre d'ufficio a VIA tutti gli impianti, con la conseguenza che l'AIA potrebbe essere rilasciata solo in seguito alla conclusione favorevole di quella procedura. Secondo il ministero si profilano due soluzioni. La prima soluzione consiste nella sospensione della procedura di AIA per effettuare la procedura di VIA. Essa è conforme al disposto dell'articolo 5, comma 12, ultima parte del decreto legislativo n. 59 del 2005, secondo cui *«In caso di impianti sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale, il termine di cui sopra»* (cioè il termine per il rilascio dell'AIA) *«è sospeso fino alla conclusione di tale procedura. L'autorizzazione integrata ambientale non può essere comunque rilasciata prima della conclusione del procedimento di valutazione di impatto ambientale»*. A tale soluzione, peraltro, si oppongono le considerazioni: 1) che la VIA - la quale può concludersi con la c.d. opzione zero, cioè con la rinuncia a realizzare l'impianto - è in se stessa una valutazione preventiva rispetto alla costruzione e all'esercizio dell'impianto; 2) che la procedura di VIA è avviata ad istanza del soggetto che si prefigge di realizzare l'impianto. A ciò va aggiunto che la sospensione della procedura di AIA in attesa della VIA darebbe luogo a ritardi nell'adempimento degli obblighi comunitari, che includono un termine per l'attuazione delle prescrizioni autorizzative agli impianti esistenti. Tali considerazioni, secondo il ministero, escludono la possibilità di un'applicazione generalizzata del principio che il giudice amministrativo ha enunciato, nella decisione citata, per gli impianti di rifiuti tossico-nocivi. La seconda soluzione è che l'autorità competente, nell'ambito dell'istruttoria relativa al primo rilascio dell'AIA, approfondisca gli aspetti di compatibilità ambientale connessi con l'esercizio dell'impianto, eventualmente estendendo la conferenza di servizio prevista per l'AIA ai rappresentanti del ministero per i beni e le attività culturali.

Il ministero propende per la seconda soluzione, osservando che, degli impianti autorizzati quando non occorre la VIA, dovrebbero essere sottoposti preliminarmente a VIA solo quelli andati fuori produzione,

R. M. L.

conformemente a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, quinta sezione, con sentenza 7 gennaio 2004 C-201/02.

CONSIDERATO IN DIRITTO - Come risulta da quanto si è esposto sopra, la procedura di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono procedure che attengono a interessi pubblici diversi, l'una alla tutela dell'ambiente e l'altra alla prevenzione dell'inquinamento. Per un determinato impianto, può essere che siano richieste entrambe o che sia richiesta una sola di esse.

Ciò posto, il quesito posto dal ministero muove dall'articolo 5, comma 12 del decreto legislativo n. 59 del 2005, secondo cui «*In caso di impianti sottoposti a procedura di valutazione di impatto ambientale, il termine ...*» per il rilascio dell'AIA «*è sospeso fino alla conclusione di tale procedura. L'autorizzazione integrata ambientale non può essere comunque rilasciata prima della conclusione del procedimento di valutazione di impatto ambientale*»; disposizione che il ministero implicitamente interpreta nel senso che l'autorità, investita della domanda di AIA, debba stabilire se l'impianto vada assoggettato anche a VIA e darsi carico di acquisire la VIA stessa (che, in ipotesi, l'interessato potrebbe non aver richiesto). In realtà la disposizione va intesa semplicemente nel senso che, se sia in corso anche una procedura di VIA (cioè: se consti che sia in corso tale procedura), il procedimento di AIA va sospeso fino alla conclusione dell'altro. Tale interpretazione trova conforto, con argomento c.d. *a contrario*, dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 59 del 2005, relativo alle "Condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale", che al comma 2 dispone: «*In caso di nuovo impianto o di modifica sostanziale, se sottoposti alla normativa di valutazione d'impatto ambientale, le informazioni o conclusioni pertinenti risultanti dall'applicazione devono essere prese in considerazione per il rilascio dell'autorizzazione*»; ossia della VIA si deve tener conto solo quando l'attività da autorizzare sia stata, in fatto, sottoposta a tale procedura. Il legislatore ha ritenuto preliminare la VIA, che attiene alla localizzazione e che, come ricorda il ministero, potrebbe concludersi con la rinuncia o il divieto di realizzare quel tale impianto in quel tale luogo; e ha



perciò disposto che, pendente la procedura di VIA, non si dia corso o ulteriore corso a una complessa procedura che potrebbe rivelarsi inutile.

Ne consegue che per gli impianti di smaltimento rifiuti già autorizzati in passato, quando la valutazione di impatto ambientale non era necessario, la procedura del VIA non deve essere attivata in occasione del rilascio dell'A.I.A. almeno fino a quando la precedente autorizzazione non sia giunta alla sua naturale scadenza.

Così inquadrata la questione, perde ogni rilievo e resta impregiudicata la diversa questione (per la cui soluzione può essere utile, quando essa si presenti, tener conto della disposizione da ultima trascritta), se e quando la VIA possa essere richiesta in occasione del rinnovo dell'autorizzazione che in precedenza non occorreva.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è il parere del Consiglio di Stato.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

(Stenio Riccio)

Stenio Riccio

L'ESTENSORE

(Raffaele Carboni)

Raffaele Carboni

IL SEGRETARIO DELL'ADUNANZA

(Roberto Craca)

Roberto Craca