

EMILIA-ROMAGNA, IL NUOVO RIPARTO DELLE COMPETENZE

CON LA LEGGE DI RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNO REGIONALE E LOCALE (LR 13/2015), IN EMILIA-ROMAGNA SI APRONO NUOVI SCENARI ANCHE PER QUANTO RIGUARDA LE VALUTAZIONI E LE AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI. È STATA RILEVANTE L'EVOLUZIONE DELLE NORME PER ASSICURARE IL RISPETTO DELLE DIRETTIVE EUROPEE E SEMPLIFICARE LE PROCEDURE.

La Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 13/2015 (*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni*) ha riformato il sistema di governo territoriale (e le relative competenze) in coerenza con la legge 56/2014 (*Disposizioni sulle città metropolitana, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni*). Uno degli aspetti più rilevanti della Lr di riforma riguarda le funzioni in materia di ambiente (Tit. II, Capo I). Infatti, viene disciplinato il riordino e l'esercizio delle funzioni in materia di ambiente, energia, difesa del suolo e della costa e protezione civile. In particolare viene perseguito l'obiettivo dell'esercizio unitario e coerente a livello regionale, anche attraverso l'*Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (Arpae)*, con funzioni in materia di ambiente ed energia (art. 16) e l'*Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile* (art. 19). Di seguito, per brevità, si sintetizzerà solo le funzioni in materia ambientale.

Emilia-Romagna, il nuovo riparto delle competenze ambientali

In estrema sintesi il nuovo riparto delle competenze definito dalla Lr 13/2015 per le materie ambientali è il seguente.

La Regione, nelle materie di cui all'art. 14 della Lr 13/2015 (ambiente, energia, difesa del suolo e della costa, protezione civile) esercita le funzioni:

- a) di indirizzo, anche tramite direttive
- b) di pianificazione e programmazione, compresa l'erogazione di contributi e benefici economici
- c) di sviluppo e coordinamento della conoscenza territoriale e di sistemi informatici
- d) in esercizio non espressamente attribuite ad altri enti dalla stessa Lr 13/2015.

La Regione, previa istruttoria di Arpae, inoltre, esercita le funzioni in materia di



FOTO: COMUNE DI BOLOGNA

valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 5, comma 2, della Lr 9/1999, cioè svolge le procedure di verifica (*screening*) e le procedure di VIA già esercitate dalle Province per i progetti elencati negli allegati A.2 e B.2, nonché per i progetti elencati negli allegati A.3 e B.3 della stessa Lr 9/1999 che interessino il territorio di più di un comune o di cui il Comune sia il proponente.

La Città metropolitana di Bologna e le Province, previa istruttoria di Arpae, esercitano le funzioni in materia di ValSAT di cui all'art. 5 della Lr 20/2000, attribuite alle Province ai sensi della Lr 9/2008, cioè effettuano la valutazione ambientale dei piani urbanistici comunali.

La Regione, mediante Arpae, esercita in materia ambientale le funzioni di concessione, autorizzazione, analisi, vigilanza e controllo nelle seguenti materie di cui all'art. 14 della Lr 13/2015:

- a) risorse idriche
- b) inquinamento atmosferico elettromagnetico e acustico, e attività a rischio d'incidente rilevante
- c) gestione dei rifiuti e dei siti contaminati
- d) valutazioni e autorizzazioni ambientali
- e) utilizzo del demanio idrico e acque minerali e termali.

La Regione, mediante Arpae, esercita, inoltre le funzioni relative a:

- a) Autorizzazione unica ambientale (AUA) di cui al Dpr 59/2013
- b) autorizzazione all'immersione in mare e al rinascimento costiero di cui all'art. 109 del Dlgs 152/2006
- c) funzioni già attribuite alle Province per il servizio volontario di vigilanza ecologica
- d) gestione del demanio della navigazione interna.

A questo nuovo riparto di competenze consegue la riassegnazione del personale: il personale delle Province assegnato allo svolgimento delle citate funzioni ambientali, nonché il personale dei Servizi tecnici di bacino assegnato alla gestione delle risorse idriche e del demanio idrico, sarà trasferito o distaccato alla nuova Arpae.

Per le materie ambientali questo rinnovato riparto di competenze si concretizza come segue.

1. La Regione, continua a svolgere tutte le funzioni di *indirizzo, pianificazione e programmazione*.
2. La Regione, in materia di *VAS e di ValSAT*, continua a svolgere le funzioni finora esercitate per i piani e programmi della Regione, della Città metropolitana di Bologna, delle Province e delle Autorità di bacino, nonché l'espressione di pareri sui procedimenti di *VAS* statali

3. *La Città metropolitana di Bologna e le Province, previa istruttoria di Arpae*, in materia di ValSAT continuano a svolgere le funzioni finora esercitate per i piani comunali. Si ricorda che il parere motivato deve essere assunto dall'organo elettivo poiché la giurisprudenza è decisamente consolidata in tal senso.

4. *La Regione, in materia di VIA*, continua a svolgere le funzioni finora esercitate per i progetti di cui agli allegati A.1 e B.1 di cui all'art. 5, comma 1, della Lr 9/1999.

5. *La Regione, previa istruttoria di Arpae*, in materia di VIA, svolge le funzioni finora esercitate dalle Province per i progetti di cui agli allegati A.2 e B.2 di cui all'art. 5, comma 2, della Lr 9/1999. Si ricorda che i provvedimenti di verifica (*screening*) e di VIA devono essere assunti tramite delibera della Giunta regionale poiché la giurisprudenza è decisamente consolidata in tal senso.

6. *La Regione, tramite Arpae*, in materia di AIA, svolge le funzioni finora esercitate dalle Province in materia di istruttoria e di emanazione delle autorizzazioni.

7. *La Regione, tramite Arpae*, in materia di AUA, svolge le funzioni finora esercitate dalle Province in materia di istruttoria e di emanazione delle autorizzazioni.

Con ogni probabilità la Regione affiderà ad Arpae l'assunzione degli atti di AIA e AUA.

8. *La Regione, tramite Arpae*, svolge le funzioni finora esercitate dalle Province in materia di istruttoria e di emanazione delle autorizzazioni nelle seguenti materie (e anche in questo caso, con ogni probabilità, affiderà ad Arpae l'assunzione dei relativi atti):

- risorse idriche (in particolare la concessione di utilizzo delle acque pubbliche)
- inquinamento atmosferico
- inquinamento elettromagnetico
- inquinamento acustico
- attività a rischio di incidente rilevante
- gestione dei rifiuti
- gestione dei siti contaminati
- utilizzo del demanio idrico
- acque minerali e termali.

Per quanto riguarda la *Valutazione di incidenza* (VINCA), sono attribuite agli enti di gestione per i parchi e la biodiversità le funzioni, nei territori di propria competenza, relative alla VINCA dei piani di competenza comunale, nonché dei progetti approvati da Province e Comuni. Resta fermo quanto previsto dall'art. 6 della Lr 7/2004, cioè la VINCA è effettuata, negli altri casi, dal soggetto competente all'approvazione del progetto o dell'intervento e che essa è ricompresa e sostituita nella procedura di VIA.

Per la difficile fase di transizione al nuovo assetto di competenze appare indispensabile che la Regione assuma precisi indirizzi e direttive.

In sostanza con la Lr 13/2015 di riforma dell'assetto delle competenze si compie un processo di ricomposizione in capo alla Regione delle competenze di pianificazione, programmazione e gestione amministrativa in particolare per le materie ambientali.

Obiettivo evidente è quello di ricondurre a unitarietà e omogeneità a livello regionale la prassi pianificatoria e amministrativa per le materie ambientali tramite un processo (che non sarà né breve né indolore).

Appare utile al riguardo ricordare molto sinteticamente alcune recenti evoluzioni normative in materia di VIA e di AIA e le prospettive future per quanto riguarda l'AUA.

Evoluzioni normative in materia di Valutazione d'impatto ambientale (VIA)

Per quanto riguarda la VIA, in primo luogo va ricordato il recente decreto 30 marzo 2015 (*Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle regioni e province autonome, previsto dall'articolo 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116*).

L'art. 15 del Dì n. 91 del 2014 è stato predisposto per dare risposta alle procedure d'infrazione europea 2009/2086 e 2013/2170; la procedura di infrazione sostanzialmente imputa alle norme nazionali la mancata applicazione di tutti gli elementi di cui all'allegato III della direttiva 2011/92/UE (corrispondenti agli elementi di cui all'allegato V della parte seconda del Dlgs 152/06) nel determinare le soglie per la sottoposizione alle procedure di VIA dei progetti elencati nell'allegato II della direttiva (corrispondenti ai progetti di cui all'allegato IV della parte seconda del Dlgs 152/06), nonché una serie di ulteriori difformità di minor rilievo.

L'art. 15, in particolare, al comma 1, lettera c), prevede che il ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) emani un decreto per individuare, sulla base degli elementi di cui all'allegato V della parte seconda del Dlgs 152/06, le soglie di sottoposizione a procedura di verifica di assoggettabilità (*screening*) e che le Regioni adeguino le proprie norme a quanto definito nello stesso decreto.

Il citato decreto 30 marzo 2015 nelle allegate Linee guida ha declinato indirizzi e criteri per lo svolgimento della procedura di verifica di assoggettabilità sulla base degli elementi di cui all'Allegato III della direttiva 2011/92/UE. Tali criteri possono, in estrema sintesi, essere riassunti nel dimezzamento delle soglie dei progetti elencati nell'Allegato IV:

- a) per i progetti che ricadono negli elementi di cui all'allegato V della parte seconda del Dlgs 152/06
- b) per i progetti che possono ricadere nel criterio del "cumulo con altri progetti", che appartengono alla stessa categoria progettuale e per i quali le caratteristiche progettuali, sommate a quelle dei progetti esistenti, determinano il superamento della soglia dimensionale nel medesimo ambito territoriale così definito:
 - una fascia di 1 km per i progetti di opere lineari (500 m dall'asse del tracciato)
 - una fascia di 1 km per le opere areali (a partire dal perimetro esterno dell'area occupata dal progetto proposto)
- c) per i progetti ricompresi nelle disposizioni normative relative al rischio di incidente rilevante di cui all'art. 8 del Dlgs 344/1999.

La Regione Emilia-Romagna con gli artt. 53 e 54 della Lr 15/2013 (che hanno modificato gli artt. 4 e 4 ter della Lr 9/99) ha – anche in considerazione dei tempi lunghi di risposta del governo – dato compiuta risoluzione alle osservazioni delle procedure di infrazione europee citate (nonché a quanto definito per la Lr 3/2012 della Regione Marche dalla sentenza n. 93/2013 della Corte Costituzionale).

In particolare, con tali nuove disposizioni si è introdotta nell'ordinamento regionale la declinazione di tutti i criteri previsti dalla Direttiva 2011/92/CE, al fine di sottoporre a valutazione di impatto ambientale solo gli interventi più significativi.

Infatti in tali artt. 53 e 54 della Lr 15/2013 il legislatore ha disposto (in analogia a quanto precedentemente disposto dalle norme nazionali e regionali solo per le aree naturali protette) la diretta sottoposizione a VIA e il dimezzamento delle soglie indicate negli allegati B.1, B.2, B.3 della Lr 9/99 per i progetti che ricadono negli elementi indicati nell'allegato III della direttiva europea 2011/92/UE (corrispondenti agli elementi di cui all'allegato V della parte seconda del Dlgs 152/2006 e allegato D della Lr 9/99). Con la Circolare prot. PG/2013/318719 del 23 dicembre 2013 la Regione ha fornito dettagliate indicazioni per la corretta e uniforme applicazione degli articoli sopra riportati.

Con le citate disposizioni normative regionali, anche a seguito dell'emanazione del decreto 30 marzo 2015, la Regione ritiene di avere già compiutamente recepito le norme europee in materia di VIA. Rimangono quindi pienamente vigenti le disposizioni di cui agli articoli 53 e 54 della Lr 15/2013 (che hanno modificato gli artt. 4 e 4 ter della Lr 9/99) e ai conseguenti indirizzi stabiliti con la circolare PG.2013.0318719 del 23 dicembre 2013, con le correzioni indicate Circolare PG.2015.521518 del 22 luglio 2015. Si ricorda, infatti, che le disposizioni dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della vigente direttiva 2011/92/UE dispone, sulla base degli elementi dell'Allegato III della stessa direttiva, la sottoposizione alle procedure di VIA – tramite la definizione di soglie o criteri, tramite lo svolgimento di un esame caso per caso (cioè tramite una procedura di *screening*), o tramite l'applicazione di entrambe le procedure – per i progetti elencati nell'Allegato II della stessa direttiva (corrispondenti ai progetti di cui agli Allegati B.1, B.2 e B.3 della Lr 9/1999). Devono, quindi, essere sottoposti a procedura di VIA i progetti di cui all'articolo 4, comma 1, della Lr 9/1999 come modificato dall'articolo 53 della Lr 15/2013, sulla base di quanto definito nelle indicazioni di cui alla citata Circolare prot. PG/2013/318719 del 23 dicembre 2013, con le correzioni, derivanti dagli elementi indicati nel citato decreto 30 marzo 2015, indicate nella Circolare PG.2015.521518 del 22 luglio 2015. Rispetto a quanto sopra ricordato pare utile segnalare che la Commissione europea ha avanzato alcune considerazioni critiche relativamente a quanto previsto nel Decreto 30 marzo 2015, segnalando che non considera chiusa le procedure di infrazione 2009/2086 e 2013/2170. Occorrerà, quindi, attendere come si concluderà questa vicenda.

Infine, occorre segnalare che recentemente l'Unione europea ha approvato la direttiva 2014/52/UE che sostituisce le precedenti direttive sulla VIA e che deve essere recepita entro il 16 maggio 2017. Con l'ultima legge comunitaria (art 14, L. 09/07/2015 n. 114) il governo è stato delegato al suo recepimento entro un anno. Sinteticamente, le novità introdotte dalla nuova direttiva sono le seguenti:

1. è chiarita la procedura di *screening* modificando i criteri dell'allegato III della direttiva (che stabilisce i criteri per la selezione dei progetti da sottoporre a VIA), esplicitando il contenuto della



procedura (in particolare, è previsto un contenuto minimo delle informazioni da produrre) definendo l'obbligo delle motivazioni alla base delle decisioni finali, così da sottoporre allo *screening* di progetti con impatto ambientale rilevante

2. *Migliora la qualità della VIA e dell'analisi in essa contenuta:*

- introducendo modifiche che rafforzino la qualità del processo di valutazione (come il controllo della qualità delle informazioni utilizzate)
- specificando il contenuto dello *studio di impatto ambientale* della procedura VIA e dei relativi esiti (con la valutazione obbligatoria delle eventuali alternative, la giustificazione delle decisioni definitive, l'obbligo di monitoraggio successivo degli effetti nocivi significativi dei progetti sottoposti a VIA)
- adattando la procedura in base alle sfide che si presentano (tutela della biodiversità, cambiamenti climatici, rischi di calamità, e così via).

3. *Precisa le scadenze delle fasi principali della procedura* stabilite dalla direttiva per l'informazione e la consultazione del pubblico (specificando un periodo minimo di 30 giorni), per la decisione sullo *screening*, per la decisione sulla procedura di VIA.

Viene inoltre propugnato, ma non reso obbligatorio, un meccanismo di coordinamento e semplificazione per garantire il coordinamento o lo svolgimento simultaneo della VIA e delle valutazioni ambientali richieste dall'altra legislazione UE pertinente, come nel caso della VAS, della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (AIA) e della conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ecc. (VINCA).

Autorizzazione integrata ambientale (AIA)

Per quanto riguarda l'AIA, occorre ricordare la recente approvazione della Lr 9/2015 che, al titolo II, ha riformato le norme regionali (Lr 21/2004) recependo il DLgs 46/2014 che ha recepito la direttiva 2010/75/UE.

La direttiva (che ha modificato numerose direttive europee) ha introdotto rilevanti modifiche per l'AIA:

- a) nuovo valore dei nuovi documenti "BAT Conclusion" che l'ufficio comunitario di Siviglia ha iniziato a emanare, che definiscono i livelli di emissione ("BAT Aels") che diventano imperativi; la direttiva, inoltre, stabilisce che le "installazioni" (la definizione che ha sostituito "impianti") devono essere adeguate alle "BAT Conclusion" entro 4 anni dalla loro emanazione;
- b) previsione della *relazione di riferimento* che deve essere presentata dal gestore dell'impianto quando l'attività comporta utilizzo, produzione o scarico di sostanze pericolose (secondo la specifica direttiva europea che le individua), tenendo conto della possibilità di contaminazione di suolo e acque sotterranee; tale relazione contiene informazioni sullo stato di inquinamento di suolo e acque sotterranee (una sorta di "punto zero") che, alla fine delle attività, dovrà essere garantito
- c) introduzione di un piano di ispezioni ambientali in cui sono definite le attività ispettive e di controllo programmate e straordinarie
- d) ampliamento a nuove "installazioni" dell'obbligo di sottoposizione ad AIA (che deve essere rilasciata entro il 7 luglio 2015), integrando l'apposito Allegato
- e) definizione dell'obbligo di sottoposizione ad AIA anche per gli impianti (non soggetti di per se stessi) tecnicamente

connessi a impianti AIA, anche se di diverso gestore.

Il Dlgs 46/2014 ha recepito, in ritardo (anche a seguito dell'apertura di una procedura di infrazione), la direttiva 2010/75/UE, tutte le previsioni sopra citate di tale direttiva e ha introdotto alcune rilevanti innovazioni:

- a) non è più previsto il *rinno* dell'AIA (con il conseguente obbligo di ripresentare tutta la documentazione), ma solo il *riesame* (almeno ogni 10 anni) dell'AIA (con l'ovvia conseguenza di prendere in esame solo eventuali modifiche intervenute)
- b) istituzione del Coordinamento Stato-Regioni
- c) individuazione dell'obbligo di AIA per le installazioni esistenti non già soggette ad AIA, che deve essere rilasciata entro il 7 luglio 2015
- d) previsione che la relazione di riferimento sia integrata nella domanda di AIA, oppure sia presentata al primo riesame
- e) non è più prevista la pubblicazione dell'avviso di avvio di una AIA su un quotidiano, ma la pubblicazione è prevista solo sul sito Internet dell'autorità competente.

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha recentemente approvata la Lr 9/2015 che al Titolo II, recependo tutte le disposizioni della direttiva 2010/75/UE e del Dlgs 46/2014 prevede la riforma della Lr 21/2004 in materia di AIA.

Questa normativa mantiene in vita alcune scelte della Lr 21/2004:

- a) unica procedura per VIA e AIA
- b) obbligo di segreto industriale o commerciale su richiesta del gestore dell'installazione (impianto)
- c) possibilità su base volontaria di sottoposizione ad AIA per le installazioni non ricomprese nell'elenco
- d) obbligo di trasmissione dello schema di AIA al gestore che può far pervenire le proprie osservazioni.

Nelle norme del Titolo II sull'AIA sono inserite anche alcune previsioni che danno un'adeguata soluzione proceduralmente funzionali ad alcune questioni non ben risolte nel Dlgs 46/2014:

- a) in relazione al piano di ispezioni ambientali è definito che la Regione dia adeguati indirizzi e approvi tale piano (sulla base delle indicazioni delle strutture preposte all'AIA)
- b) è stabilito che le AIA delle attività connesse, anche di diverso gestore, devono essere presentate e rilasciate in occasione del primo riesame dell'AIA dell'attività principale.



È stato, altresì, previsto che la Regione promuova la definizione di *report* per settore tipologico di installazione al fine di definire specifiche norme di coordinamento e semplificazione delle attività di monitoraggio e controllo.

Autorizzazione unica ambientale (AUA)

Come è noto, l'AUA sostituisce i seguenti provvedimenti:

- a) autorizzazione agli scarichi idrici
- b) comunicazione preventiva utilizzazione agronomica effluenti
- c) autorizzazione emissioni in atmosfera
- d) autorizzazione generale emissioni in atmosfera
- e) comunicazione o nulla osta per l'inquinamento acustico
- f) autorizzazione all'utilizzo di fanghi da depurazione
- g) comunicazioni in materia di rifiuti.

L'aspetto più rilevante e positivo dell'AUA risiede nel fatto che è prevista un'unica autorizzazione che riunisce in unico procedimento le più rilevanti autorizzazioni in materia ambientale. A regime, le autorizzazioni ambientali alla gestione di impianti saranno solo AUA e AIA, nonché le autorizzazioni per gli impianti di smaltimento e gestione di rifiuti (che già riconducono a un procedimento unico e a un provvedimento unico le diverse autorizzazioni).

Va evidenziato che qualora l'AUA divenisse, anche a livello procedurale, un'unica autorizzazione che ricomprende e sostituisce integralmente i sette titoli abilitativi indicati all'art. 3, comma 1, del Dpr 59/2013, nulla impedirebbe che essa confluisca negli atti ricompresi e sostituiti dalla procedura di VIA, come oggi

avviene per l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA). Infatti la VIA riguarda la realizzazione di progetti nuovi (o di progetti di modifiche a interventi esistenti) che vengono effettuate prima della realizzazione, mentre l'AIA e l'AUA sono autorizzazioni alla gestione, nella stragrande maggioranza di interventi già esistenti.

La novità più rilevante consiste in un sostanziale risparmio di tempi e adempimenti (per i privati e per la pubblica amministrazione): *un unico procedimento invece di 7 procedimenti distinti*. Ma ancora più rilevante è il fatto che questa unificazione conduce inevitabilmente a un'integrazione degli aspetti ambientali da considerare, inglobando necessariamente una *ponderazione* dei diversi aspetti. Ciò comporta una profonda riforma dell'operare della pubblica amministrazione, ma anche dei gestori di impianti, che dovranno adeguare il proprio agire, e anche l'organizzazione funzionale delle strutture operative pubbliche, a questa nuova modalità unificata e integrata.

Infine, va ricordato che la Giunta regionale presenterà all'Assemblea legislativa un progetto di legge in cui specificare modalità e procedure dell'AUA. Un progetto di legge, soprattutto, per definire l'AUA quale *autorizzazione unica* (e non *procedimento unico*) al fine di dare compiuta attuazione al Dpr 59/2013 ("*l'AUA sostituisce le seguenti autorizzazioni...*"); cioè per definire compiutamente una nuova Autorizzazione unica.

Alessandro Maria Di Stefano

Responsabile Servizio Valutazione ambientale e promozione sostenibilità ambientale Regione Emilia-Romagna