



MINISTERO DELL'AMBIENTE  
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

**Procedura di infrazione 2009/2086  
relativa alla trasposizione italiana della direttiva 2011/92/UE  
concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati  
progetti pubblici e privati (direttiva VIA)**

## **Allegato 1**

**Risposta ai quesiti della Commissione europea del  
21 maggio 2015**

# INDICE

<b>1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.....</b>	<b>3</b>
<b>2. RISPOSTE AI QUESITI DELLA COMMISSIONE EUROPEA.....</b>	<b>13</b>
2.1. QUESITO 1 – DEFINIZIONE SOGLIE QUANTITATIVE.....	13
2.1.1. RISPOSTA AL QUESITO 1 .....	13
2.2. QUESITO 2 – APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA A MODIFICHE DI PROGETTI.....	27
2.2.1. RISPOSTA AL QUESITO 2 .....	27
2.3. QUESITO 3.A.1 – CUMULO DEI PROGETTI CON PROGETTI ESISTENTI .....	29
2.3.1. RISPOSTA AL QUESITO 3.A.1.....	29
2.4. QUESITO 3.A.2 – CUMULO CON ALTRI PROGETTI E VAS.....	32
2.4.1. RISPOSTA AL QUESITO 3.A.2.....	32
2.5. QUESITO 3.A.3 – CUMULO CON ALTRI PROGETTI: DISTANZE .....	34
2.5.1. RISPOSTA AL QUESITO 3.A.3.....	34
2.6. QUESITO 3.B – ZONE CON STANDARD DI QUALITÀ AMBIENTALE SUPERATI .....	36
2.6.1. RISPOSTA AL QUESITO 3.B .....	36
2.7. QUESITO 3.C – AREE PROTETTE L.394/1991 .....	40
2.7.1. RISPOSTA AL QUESITO 3.C .....	40

## 1. Considerazioni introduttive

In relazione agli ulteriori quesiti posti dalla Commissione europea con nota del 21 maggio 2015 si forniscono alcuni approfondimenti in merito alle modifiche normative introdotte dalle autorità italiane al fine di superare l'infrazione comunitaria 2009/2086 aperta nei confronti dell'Italia per la "*non conformità delle disposizioni nazionali che disciplinano la verifica di assoggettabilità a VIA (screening)*".

Prima di rispondere in maniera puntuale ai singoli quesiti, si ritiene utile esporre alcune considerazioni introduttive.

### A. Le soglie: una scelta operata dalla maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea

L'Italia, al pari della maggior parte degli altri Stati membri dell'UE, ha scelto di utilizzare soglie e criteri per definire l'ambito di applicazione della procedura di verifica di assoggettabilità alla VIA, conformemente a quanto previsto dalla Direttiva VIA.

Tale direttiva riconosce agli Stati membri la discrezionalità, basata sul principio di sussidiarietà, di scegliere le modalità più opportune per esaminare i progetti dell'Allegato II: singolarmente (caso per caso), fissando soglie o criteri oppure utilizzando entrambe le metodologie contemporaneamente. Tale discrezionalità ha dato luogo ad un'ampia varietà di soglie o criteri stabiliti dagli Stati membri<sup>1</sup>.

Sulla base di diversi studi condotti dalla UE e dai singoli Stati membri (tra cui l'Italia) è stato possibile verificare che la maggior parte degli Stati utilizza soglie quantitative per definire se un progetto dell'Allegato II può determinare effetti ambientali significativi.

La Figura 1.1, basata sui dati contenuti nello studio IMPEL (2012)<sup>2</sup> evidenzia come solo 4 Stati membri (Irlanda, Danimarca, Romania e Bulgaria) utilizzino la sola metodologia "caso per caso" per tutte le tipologie di progetto. Per 15 Stati membri, inclusa l'Italia, il metodo "caso per caso" è utilizzato unitamente a "criteri e soglie" per numerose tipologie di progetto.

---

<sup>1</sup> Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA (direttiva 85/337/CEE, modificata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE); COM/2009/0378 def.

<sup>2</sup> IMPEL- The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12.11.2012 <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IMPEL-EIA-Report-final.pdf>

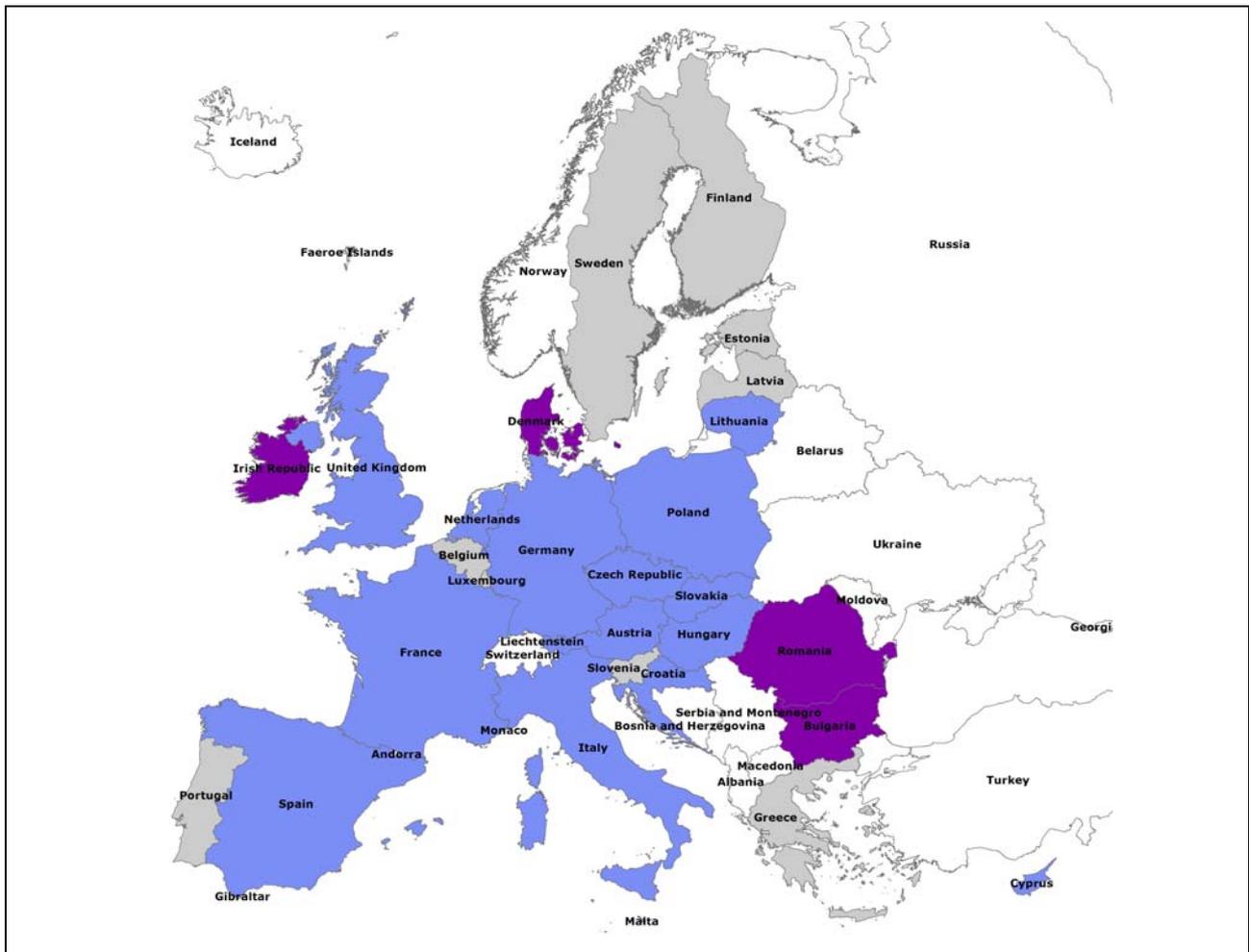


Figura 1.1 – Metodologie per lo svolgimento della procedura di screening nell’Unione Europea. In viola i 4 SM che svolgono la procedura di screening “caso per caso” per tutte le tipologie di progetto, in blu 15 SM che hanno definito delle soglie dimensionali e/o criteri per numerose tipologie di progetto (in grigio gli SM per i quali non sono disponibili dati)

La Tabella 1.1 riporta, per un campione di dieci tipologie progettuali di cui all’Allegato II della direttiva VIA, il confronto tra le soglie e/o criteri utilizzati dall’Italia (Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2206 e s.m.i. così come integrato dalle Linee Guida di cui al DM 52/2015) con quelle utilizzate da alcuni Stati membri (Spagna, Francia, Regno Unito). I dati relativi agli Stati membri sono stati desunti dal citato studio IMPEL (2012) e dall’analisi di dettaglio della normativa nazionale di settore.

Progetti All. II direttiva 2011/92/UE	Progetti All. IV Parte Seconda D.Lgs. 152/2006	ITALIA			FRANCIA	SPAGNA	REGNO UNITO
		SOGLIA 1 (screening)	SOGLIA 2 (screening)	SOGLIA 3 (VIA)	SOGLIA (Screening/VIA)	SOGLIA (Screening)	SOGLIA (Screening; al di fuori delle aree sensibili)
<b>1. Agricoltura, selvicoltura e acquacoltura</b>	<b>1. Agricoltura</b>						
c) Progetti di gestione delle risorse idriche per l'agricoltura, compresi i progetti di irrigazione e di drenaggio delle terre	d) progetti di gestione delle risorse idriche per l'agricoltura, compresi i progetti di irrigazione e di drenaggio delle terre	300 ha	150 ha	150 ha	caso per caso (VIA)	100 ha (miglioramento) 10 ha (trasformazione)	1 ha
<b>3. Industria energetica</b>	<b>2. Industria energetica ed estrattiva</b>						
a) Impianti industriali per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda (progetti non compresi nell'allegato I)	a) impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda	50 MWt	25 MWt	25MWt	20 MW 500 t/g di carbone (VIA)	100 MW	0.5 ha
i) Impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche)	e) impianti industriali per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento	1 MW (impianti a terra)	0,5 MW (impianti a terra)	0,5 MW (impianti a terra) caso per caso (impianti a mare e localizzati in aree di tutela paesaggistica)	impianti a mare; caso per caso (VIA)	100 kW (impianti a terra) caso per caso (impianti a mare)	2 turbine o 15 m (altezza)
<b>5. Industria dei prodotti minerali</b>	<b>3. Lavorazione dei metalli e dei prodotti minerali</b>						
b) Impianti destinati alla fabbricazione di cemento.	p) impianti destinati alla produzione di clinker (cemento) oppure di calce viva in forni rotativi	500 t/g (cemento) 50 t/g (calce viva)	250 t/g (cemento) 25 t/g (calce viva)	250 t/g (cemento) 25 t/g (calce viva)		VIA: 500 t/g (cemento) 50 t/g (calce viva)	1.000 m2
<b>7. Industria dei prodotti alimentari</b>	<b>4. Industria dei prodotti alimentari</b>						
f) Impianti per la macellazione di animali	f) macelli e impianti per l'eliminazione o il recupero di carcasse e di residui di animali	50 t/g (produzione carcasse) 10 t/g (eliminazione/recupero carcasse e residui animali)	25 t/g (produzione carcasse) 5 t/g (eliminazione/recupero carcasse e residui animali)	25 t/g (produzione carcasse) 5 t/g (eliminazione/recupero carcasse e residui animali)		50 t/g	1.000 m2
<b>8. Industria dei tessuti, del cuoio, del legno della carta</b>	<b>5. Industria dei tessuti, del cuoio, del legno della carta</b>						
c) Impianti per la concia delle pelli	d) impianti per la concia del cuoio e del pellame	3 t/g (prod. prodotto finito)	1,5 t/g (prod. prodotto finito)	1,5 t/g (prod. prodotto finito)			1.000 m2

Progetti All. II direttiva 2011/92/UE	Progetti All. IV Parte Seconda D.Lgs. 152/2006	ITALIA			FRANCIA	SPAGNA	REGNO UNITO
		SOGLIA 1 (screening)	SOGLIA 2 (screening)	SOGLIA 3 (VIA)	SOGLIA (Screening/VIA)	SOGLIA (Screening)	SOGLIA (Screening; al di fuori delle aree sensibili)
10. Progetti di infrastrutture 11. Altri progetti	7. Progetti di infrastrutture						
10. b) Progetti di riassetto urbano, compresa la costruzione di centri commerciali e parcheggi	lettera b): 1) progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione; 2) progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti; 3) costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (senza soglie) 4) parcheggi di uso pubblico	1) 40 ha 2) 10 ha 3) caso per caso 4) 500 posti auto	1) 20 ha 2) 5 ha 3) caso per caso 4) 250 posti auto	1) 20 ha 2) 5 ha 3) caso per caso 4) 250 posti auto	10.000 m2 (unitamente ad altre soglie dimensionali connesse alle norme urbanistiche)  100 posti auto in Comuni non dotati di piano urbanistico o di piano di occupazione del suolo o di un documento sostitutivo sulla valutazione ambientale	1 ha	0.5 ha
10. e) Costruzione di strade, .....(progetti non compresi nell'allegato I).	h) costruzione di strade di scorrimento in area urbana o potenziamento di esistenti a quattro o più corsie	1500 metri	750 metri	750 metri	modifiche non sostanziali strade scorrimento veloce  lunghezza strada < 3 km o area > 0,4 ha (per rotatorie) ponti < 100 m tunnel < 300 m		1 ha
10. j) Installazione di acquedotti a lunga distanza	m) acquedotti	20 km	10 km	10 km	diametro esterno senza rivestimento x lunghezza > 500 m2 e < 2000 m2	condotta > 800 mm diametro e con lunghezza > 40 km	1 ha
11.b) Impianti di smaltimento di rifiuti (progetti non compresi nell'allegato I).	lettera r) : 1) impianti di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi, mediante operazioni di incenerimento o di trattamento (operazioni di cui all'allegato B, lettere D2 e da D8 a D11, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) 2) impianti di smaltimento di rifiuti non pericolosi, mediante operazioni di raggruppamento o di ricondizionamento preliminari (operazioni di cui all'allegato B, lettere D13 e D14 del decreto legislativo 152/2006)	1) 10 t/g 2) 20 t/g	1) 5 t/g 2) 10 t/g	1) 5 t/g 2) 10 t/g	caso per caso	caso per caso (con alcune esclusioni localizzative/tipologiche)	0.5 ha (caso per caso entro 100 m da aree di tutela delle acque o per incenerimento rifiuti)
11.c) Impianti di depurazione delle acque reflue (progetti non compresi nell'allegato I).	v) impianti di depurazione delle acque con potenzialità superiore a 10.000 abitanti equivalenti	10.000 abitanti equivalenti	5.000 abitanti equivalenti	5.000 abitanti equivalenti		10.000 abitanti equivalenti	1.000 m2
<b>6. Industria chimica (progetti non compresi nell'Allegato I)</b>	<b>8. Altri progetti</b>						
6.c) Impianti di stoccaggio di petrolio, prodotti petrolchimici e chimici.	g) Stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici pericolosi, a sensi della legge 29 maggio 1974, n. 256 e s.m.i.	1.000 m3	500 m3	500 m3		100 m3	0.05 ha o 200 t (prodotti stoccati)

Dalla tabella emerge chiaramente che le soglie stabilite da alcuni Stati membri (es. Spagna) sono molto simili a quelle previste dall'Italia sia in termini di scelta del parametro quantitativo che del relativo valore fissato per le singole tipologie progettuali.

L'Italia, anche al fine di allineare il proprio quadro normativo alle migliori pratiche adottate in ambito comunitario, ha svolto uno studio di settore comparativo della governance del processo di Valutazione d'Impatto Ambientale in alcuni Paesi UE (Francia, Germania, Inghilterra e Spagna)<sup>3</sup>.

Dallo studio di settore e dalle ulteriori indagini svolte sui siti web di altri Stati membri e della Commissione europea, non è stato tuttavia possibile reperire documentazione tecnica che illustri in dettaglio le metodologie utilizzate per la fissazione delle soglie attraverso l'utilizzo dei criteri dell'Allegato III della direttiva VIA per le diverse categorie progettuali.

In assenza di riferimenti metodologici specifici condivisi a livello comunitario, l'Italia ha applicato una propria metodologia, che sarà esposta più avanti, fermo restando che si ritiene possa essere di grande utilità avere accesso ad informazioni di carattere tecnico e metodologico, ove disponibili, anche per garantire un'omogeneità di approcci e condivisione di "*best practices*" per la corretta applicazione della direttiva VIA in materia di screening.

## **B. Il rispetto della direttiva VIA: la determinazione delle soglie attraverso i criteri dell'Allegato III**

La direttiva VIA riconosce agli Stati membri la discrezionalità di scegliere le modalità più opportune per esaminare i progetti dell'Allegato II, prevedendo unicamente due condizioni vincolanti:

- a. sottoporre ad una valutazione d'impatto i progetti idonei ad avere rilevanti ripercussioni sull'ambiente,
- b. utilizzare i pertinenti criteri dell'Allegato III della direttiva.

A questo proposito, la Corte di Giustizia europea, attraverso numerose sentenze, è più volte intervenuta per chiarire la portata di tale discrezionalità nel decidere quali

---

<sup>3</sup> Studio di settore svolto nell'ambito delle attività Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema FSE 2007-2013", consultabile all'indirizzo web <http://www.pongas.minambiente.it/pubblicazioni-7b/misura-7b/pubblicazioni>

progetti sottoporre a screening<sup>4</sup>: sussiste, infatti, un margine discrezionale che trova il proprio limite nell'obbligo, enunciato nella direttiva, di sottoporre ad una valutazione d'impatto i progetti idonei ad avere rilevanti ripercussioni sull'ambiente, *"segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione"*.

Sempre partendo dai due vincoli sopra enunciati, la Corte di Giustizia ha altresì evidenziato che, nel fissare le soglie e/o i criteri, gli Stati membri devono tener conto non soltanto delle dimensioni dei progetti, ma anche della loro natura e della loro ubicazione: uno Stato membro che fissa criteri o soglie tenendo conto delle sole dimensioni dei progetti, senza prendere in considerazione anche la loro natura e la loro ubicazione, supera il margine discrezionale di cui dispone ai sensi della normativa comunitaria. Pertanto, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, gli Stati membri non possono escludere dall'obbligo della VIA alcune categorie di progetti ricorrendo al solo criterio dimensionale.

Conformemente agli orientamenti comunitari sopra descritti, il legislatore italiano, al fine di risolvere la procedura di infrazione 2009/2086, ha tenuto conto di tutti i fattori (o criteri) indicati dall'Allegato III della direttiva, come nel dettaglio illustrato nella risposta al Quesito n. 1 della Commissione.

Ai fini della elaborazione delle Linee Guida di cui al D.M. 52/2015 è stato indispensabile verificare, per ciascuna tipologia progettuale, quali criteri possano essere ritenuti pertinenti e significativi come peraltro enunciato dalla Corte di Giustizia<sup>5</sup>, che ha evidenziato da un lato che *"...quando uno Stato membro opta per determinare caso per caso quali progetti tra quelli rientranti nell'allegato II della direttiva 85/337 devono essere sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale, esso deve, o rinviando nelle sue norme nazionali all'allegato III di questa direttiva, o riproducendo nelle sue norme nazionali i criteri elencati dalla stessa direttiva, fare in modo che il complesso di tali criteri possa effettivamente essere considerato qualora l'uno o l'altro di essi sia rilevante per il progetto interessato, senza poterne escludere alcuno esplicitamente o implicitamente."* e dall'altro ha riconosciuto la necessità per gli Stati Membri di determinare quali criteri sono effettivamente rilevanti per una tipologia progettuale e quali non lo sono.

---

<sup>4</sup> Sentenza 16 marzo 2006 Causa C-332/04 Commissione/Spagna; sentenza 21 settembre 1999 Causa C-392/96, Commissione/Irlanda.

<sup>5</sup> Ordinanza della Corte C-156/07 del 10 luglio 2008

Nella sentenza della Corte di Giustizia relativa alla Causa C-244/12 del 21 marzo 2013 (Commissione/Austria) emerge chiaramente che i criteri e le soglie hanno lo scopo di agevolare la valutazione delle caratteristiche concrete di un progetto al fine di stabilire se debba essere sottoposto a valutazione. Ancora una volta la Corte di Giustizia ritiene necessario spiegare ulteriormente il significato e la finalità delle soglie: *"uno Stato Membro che fissasse le soglie ad un livello tale che, in pratica, un'intera categoria di progetti sarebbe a priori sottratta all'obbligo dello studio del loro impatto eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone in forza della direttiva"*.

E' opportuno evidenziare che, a seguito delle Linee Guida del 2015, nell'ordinamento italiano l'individuazione di quali progetti devono essere sottoposti a verifica di assoggettabilità alla VIA non esclude alcuna categoria progettuale, né di fatto, né formalmente, né sottrae anticipatamente all'obbligo di verifica intere categorie di progetti, ma, attraverso soglie e criteri individuati con i metodi sopra illustrati (ovvero tenuto conto dei parametri significativi di cui all'Allegato III della Direttiva VIA) definisce quali sono i progetti che possono avere un impatto significativo.

### **C. Il rafforzamento della funzione delle soglie nella nuova direttiva VIA**

Conformemente alla sopra riportata giurisprudenza europea, il sistema previsto dalle Autorità italiane non esclude aprioristicamente alcuna categoria progettuale ma prevede che siano oggetto di screening quei progetti per i quali non può essere esclusa la possibilità che si verifichino ripercussioni di rilievo sull'ambiente.

L'individuazione di quali progetti devono essere oggetto di "verifica", pertanto, è stata operata dal legislatore nazionale selezionando in base a soglie e a criteri che garantiscano adeguati livelli di tutela dell'ambiente e che non impongano oneri ingiustificati per le imprese e le amministrazioni per l'effettuazione di procedure di screening non necessarie, in accordo con le previsioni della direttiva VIA in tal senso (cfr. considerando n. 10 direttiva 2011/92/UE).

La nuova direttiva VIA 2014/52/UE conferma la discrezionalità lasciata agli Stati membri per effettuare la procedura di screening, scegliendo tra l'esame caso per caso e/o fissando soglie o criteri (o applicando entrambe le procedure) e vincolando tale discrezionalità esclusivamente alla necessità di tenere conto dei pertinenti criteri di selezione riportati nell'allegato III della direttiva VIA.

La corretta logica del legislatore comunitario ha infatti ritenuto opportuno, per i progetti che *"...non hanno necessariamente ripercussioni di rilievo sull'ambiente in tutti i casi.."* e che *"...dovrebbero essere sottoposti a una valutazione qualora gli Stati membri ritengano che possano influire in modo rilevante sull'ambiente"*, non fissare soglie dimensionali uniformi a livello europeo, ma piuttosto fornire criteri omogenei a livello europeo, delegando agli Stati membri, in base al principio di sussidiarietà, la discrezionalità di azione. Si evidenzia, inoltre, che la possibilità di modificare gli Allegati I e II della direttiva VIA, anche modificando le soglie esistenti o introducendo nuove soglie per garantire una maggiore uniformità a livello europeo, sia in termini di tutela dell'ambiente che di funzionamento del mercato interno e di concorrenza, è stata una delle opzioni esplorate nell'ambito del processo di elaborazione della proposta di modifica della direttiva VIA<sup>6</sup> che non è stata tuttavia ulteriormente perseguita.

La nuova direttiva VIA pertanto non solo ribadisce (considerando n.29) che *"Nel determinare se un progetto possa causare effetti significativi sull'ambiente, le autorità competenti dovrebbero individuare i criteri più pertinenti da prendere in considerazione..."*, ma specifica in maniera più chiara le finalità delle soglie o dei criteri, nel nuovo comma 3 dell'art. 4, prevedendo che *"Qualora sia effettuato un esame caso per caso o siano fissate soglie o criteri di cui al paragrafo 2, si tiene conto dei pertinenti criteri di selezione riportati nell'allegato III. Gli Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di una valutazione dell'impatto ambientale, e/o soglie o criteri per stabilire in quali casi i progetti debbono comunque essere sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale, pur senza essere oggetto di una procedura di determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5"*.

Alla luce del quadro sopra delineato si ritiene che qualora l'Unione europea reputasse opportuno introdurre una specifica metodologia per fissare le soglie in base ai criteri dell'Allegato III della direttiva VIA, avrebbe provveduto, proprio in occasione dell'elaborazione della nuova direttiva, ad individuare metodologie omogenee a livello comunitario: si è, invece, ritenuto opportuno lasciare a discrezione dello Stato membro la determinazione di quali progetti devono essere soggetti a verifica sulla

---

<sup>6</sup> Commission Staff Working Paper Impact Assessment - Accompanying the document "Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment"

base di criteri stabiliti a livello comunitario, ma anche sulla base delle peculiarità ambientali, territoriali e socio-economiche di ogni Stato, unitamente all'esperienza operativa maturata dalle autorità competenti, nell'ormai trentennale esperienza maturata dall'applicazione della prima direttiva VIA.

#### **D. Finalità delle Linee Guida: un supporto per proponenti e amministrazioni**

Come illustrato nei paragrafi precedenti il legislatore italiano ha utilizzato il meccanismo di riduzione della soglia in base ai pertinenti e significativi criteri dell'Allegato III della direttiva VIA, per coniugare la necessità di garantire un adeguato livello di tutela ambientale preventiva a quella di non introdurre eccessive complessità aggravando inutilmente i procedimenti amministrativi per quei progetti per i quali la stessa direttiva VIA riconosce che non è sempre necessario effettuare una valutazione, in quanto trattasi di progetti i cui impatti non sono riconosciuti aprioristicamente come rilevanti.

E' nel contesto sopra rappresentato che si inquadrano le scelte del legislatore italiano: si è voluto da un lato introdurre delle soglie per semplificare e rendere più snelli i procedimenti autorizzativi (evitando di sottoporre a screening progetti che, per caratteristica, dimensione o localizzazione o potenziale impatto, non possono determinare impatti ambientali negativi significativi) e dall'altro tenere conto di una normativa autorizzativa nazionale che prevede un iter articolato fatto di numerosi controlli e verifiche procedurali ed amministrative, anche di carattere ambientale settoriale, prima dell'autorizzazione definitiva di qualsiasi progetto.

Atteso che la procedura di screening, come quella di VIA, è attivata su istanza di parte da chi propone la realizzazione del progetto, le Linee Guida sono state redatte principalmente con l'obiettivo di fornire ai proponenti indicazioni specifiche, puntuali e facilmente attuabili per essere in grado di stabilire autonomamente in quali casi è necessario sottoporre a procedura di verifica il progetto. A tal fine si è ritenuto necessario utilizzare una formulazione delle disposizioni introdotte con le Linee Guida chiara, semplice e diretta per trasmettere efficacemente le necessarie informazioni ai principali fruitori (proponenti): si riconosce tuttavia che tale modalità può aver penalizzato l'evidenza della *ratio* delle scelte operate, nella logica perseguita di evitare

appesantimenti delle disposizioni con dissertazioni e tecnicismi non funzionali agli obiettivi che si prefiggono le citate disposizioni.

Pertanto, sia nelle Linee Guida che nel D.Lgs.152/2006 non si è ritenuto opportuno illustrare il percorso metodologico utilizzato, ma è stato ritenuto opportuno riportare solo le "conclusioni" di un articolato percorso metodologico, in termini di indirizzi operativi per i proponenti e le amministrazioni.

Anche la scelta di optare per una riduzione omogenea (50%) delle soglie previste nell'Allegato IV in relazione all'applicazione dei diversi criteri dell'Allegato III della direttiva VIA è stata operata al fine di semplificare quanto più possibile l'applicazione pratica delle Linee Guida. Per alcune tipologie di progetti si sarebbe potuto infatti optare per una riduzione modulata della soglia, ovvero variabile in funzione della significatività di ciascun criterio applicabile, ma si è tuttavia preferito definire una percentuale fissa (dimezzamento della soglia), quale scelta più cautelativa dal punto di vista ambientale oltre che per facilitare l'utente finale (proponente) nell'applicazione della norma.

## 2. Risposte ai quesiti della Commissione Europea

Per ciascuno dei quesiti specifici formulati dai competenti Servizi della Commissione europea, si procede nel seguito a fornire le singole risposte.

### 2.1. Quesito 1 – Definizione soglie quantitative

La Commissione, a valle delle considerazioni di merito, richiede che:

*Per tali motivi, le Autorità italiane sono invitate a spiegare come, al momento di definire le soglie quantitative previste dall'Allegato IV della legislazione italiana, esse abbiano rispecchiato in tali soglie, non solo la dimensione del progetto, ma anche tutti gli altri criteri di cui all'Allegato III della direttiva rilevanti per la categoria di progetto di volta in volta considerata.*

*Le Autorità italiane sono invitate a fornire una spiegazione dettagliata in relazione a ciascuna delle categorie progettuali/soglie previste dall'Allegato IV della legislazione italiana (soglie a monte dell'eventuale riduzione del 50%).*

#### 2.1.1. Risposta al Quesito 1

Considerando che delle 103 tipologie progettuali dell'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006 per 75 tipologie sono previste soglie, appare in questa sede altrettanto efficace illustrare, attraverso un campione di dieci tipologie progettuali, la metodologia con la quale sono stati utilizzati i diversi criteri dell'Allegato III della direttiva VIA (Allegato V alla Parte Seconda del D.Lgs.152/2006) per la fissazione delle soglie, sia prima che a seguito dell'entrata in vigore delle Linee Guida di cui al D.M. 52/2015 (di seguito Linee Guida).

La scelta delle dieci tipologie progettuali è stata effettuata per essere rappresentativa da un lato delle tredici macro categorie di progetti di cui all'Allegato II della direttiva VIA (come trasposte nelle otto macro categorie di progetti di cui all'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006), dall'altro delle tipologie di progetti maggiormente attinenti ai contesti economico-produttivi nazionali.

#### a) L'utilizzo dei criteri dell'Allegato III della direttiva VIA

Per una più agevole e immediata comprensione della metodologia adottata è stata predisposta una matrice progetti/criteri (vedi tabella 2.1)

TABELLA 2.1 - Matrice Progetti/Criteri

Criteri (All.III direttiva 2011/92/UE e All.V Parte Seconda D.Lgs.152/2006)																								
1. Caratteristiche dei progetti						2. Localizzazione dei progetti										3. Caratteristiche dell'impatto potenziale								
Progetti  (All. II direttiva 2011/92/UE e All. IV Parte Seconda D.Lgs. 152/2006)	Dimensioni del progetto	Cumulo con altri progetti	Utilizzazione risorse naturali	Produzione rifiuti	Inquinamento e disturbi ambientali	Rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate	Utilizzazione attuale del territorio	Ricchezza relativa, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona	Capacità di carico dell'ambiente naturale						Portata dell'impatto	Natura transfrontaliera dell'impatto	Ordine di grandezza e complessità dell'impatto	Probabilità dell'impatto	Durata frequenza, reversibilità dell'impatto	SOGLIA 1 (screening)	SOGLIA 2 (screening)	SOGLIA 3 (VIA)		
									zone umide	zone costiere	zone montuose o forestali	riserve e parchi naturali; zone classificate o protette dalla legislazione degli SM	zone protette speciali designate dagli SM in base alle direttive 2009/147/CE "Uccelli" e 92/43/CEE "Habitat"	zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione dell'Unione sono già stati superati									zone a forte densità demografica	zone di importanza storica, culturale o archeologica
<b>1. Agricoltura</b>																								
d) progetti di gestione delle risorse idriche per l'agricoltura, compresi i progetti di irrigazione e di drenaggio delle terre	S	S	S	NP	S	NP	S	S	S	S	S	S	S	NS	NP	S	S	NP	S	S	S	300 ha	150 ha	150 ha
<b>2. Industria energetica ed estrattiva</b>																								
a) impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda	S	S	S	NS	S	NP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	NP	S	S	S	50 MWt	25 MWt	25MWt	
e) impianti industriali per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento	S	S	NP	NP	S	NP	NS	NS	S	S	S	S	S	NS	NP	S	NP	S	S	S	1 MW	0,5 MW	0,5 MW	
<b>3. Lavorazione dei metalli e dei prodotti minerali</b>																								
p) impianti destinati alla produzione di clinker (cemento) oppure di calce viva in forni rotativi	S	S	S	S	S	NP	NS	NS	S	S	S	S	S	NS	S	S	NP	S	S	S	500 t/g (cemento) 50 t/g (calce viva)	250 t/g (cemento) 25 t/g (calce viva)	250 t/g (cemento) 25 t/g (calce viva)	
<b>4. Industria dei prodotti alimentari</b>																								
f) macelli e impianti per l'eliminazione o il recupero di carcasse e di residui di animali	S	S	S	S	S	NP	NS	NS	S	S	S	S	S	S	S	S	NP	S	S	S	50 t/g (produzione carcasse) 10 t/g (eliminazione/recupero carcasse e	25 t/g (produzione carcasse) 5 t/g eliminazione/recupero carcasse e	25 t/g (produzione carcasse) 5 t/g eliminazione/recupero carcasse e	

Criteri (All.III direttiva 2011/92/UE e All.V Parte Seconda D.Lgs.152/2006)																							
1. Caratteristiche dei progetti						2. Localizzazione dei progetti								3. Caratteristiche dell'impatto potenziale									
Progetti  (All. II direttiva 2011/92/UE e All. IV Parte Seconda D.Lgs. 152/2006)	Dimensioni del progetto	Cumulo con altri progetti	Utilizzazione risorse naturali	Produzione rifiuti	Inquinamento e disturbi ambientali	Rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate	Utilizzazione attuale del territorio	Ricchezza relativa, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona	Capacità di carico dell'ambiente naturale						Portata dell'impatto	Natura transfrontaliera dell'impatto	Ordine di grandezza e complessità dell'impatto	Probabilità dell'impatto	Durata frequenza, reversibilità dell'impatto	SOGLIA 1 (screening)	SOGLIA 2 (screening)	SOGLIA 3 (VIA)	
									zone umide	zone costiere	zone montuose o forestali	riserve e parchi naturali; zone classificate o protette dalla legislazione degli SM	zone protette speciali designate dagli SM in base alle direttive 2009/147/CE "Uccelli" e 92/43/CEE "Habitat"	zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione dell'Unione sono già stati superati									zone a forte densità demografica
																					residui animali)	residui animali)	residui animali)
<b>5. Industria dei tessuti, del cuoio, del legno della carta</b>																							
d) impianti per la concia del cuoio e del pellame	S	S	S	S	S	NP	NS	NS	S	S	S	S	S	NS	S	S	NP	S	S	S	3 t/g (produz. prodotto finito)	1,5 t/g (produz. prodotto finito)	1,5 t/g (produz. prodotto finito)
<b>7. Progetti di infrastrutture</b>																							
lettera b): 1) progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione; 2) progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti; 3) costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (senza soglie) 4) parcheggi di uso pubblico	S	S	S	NS	S	NP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	NP	S	S	S	1) 40 ha 2) 10 ha 4) 500 posti auto	1) 20 ha 2) 5 ha 4) 250 posti auto	1) 20 ha 2) 5 ha 4) 250 posti auto
h) costruzione di strade di scorrimento in area urbana o potenziamento di esistenti a quattro o più corsie	S	S	S	NP	NS	NP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	NP	S	S	S	1500 metri	750 metri	750 metri
m) acquedotti	S	S	NS	NP	NS	NP	S	S	S	S	S	S	NS	S	S	S	NP	S	S	S	20 km	10 km	10 km

Criteri (All.III direttiva 2011/92/UE e All.V Parte Seconda D.Lgs.152/2006)																								
Progetti  (All. II direttiva 2011/92/UE e All. IV Parte Seconda D.Lgs. 152/2006)	1. Caratteristiche dei progetti						2. Localizzazione dei progetti										3. Caratteristiche dell'impatto potenziale					SOGLIA 1 (screening)	SOGLIA 2 (screening)	SOGLIA 3 (VIA)
	Dimensioni del progetto	Cumulo con altri progetti	Utilizzazione risorse naturali	Produzione rifiuti	Inquinamento e disturbi ambientali	Rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate	Utilizzazione attuale del territorio	Ricchezza relativa, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona	Capacità di carico dell'ambiente naturale							Portata dell'impatto	Natura transfrontaliera dell'impatto	Ordine di grandezza e complessità dell'impatto	Probabilità dell'impatto	Durata frequenza, reversibilità dell'impatto				
									zone umide	zone costiere	zone montuose o forestali	riserve e parchi naturali; zone classificate o protette dalla legislazione degli SM	zone protette speciali designate dagli SM in base alle direttive 2009/147/CE "Uccelli" e 92/43/CEE "Habitat"	zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione dell'Unione sono già stati superati	zone a forte densità demografica						zone di importanza storica, culturale o archeologica			
lettera r) 1) impianti di smaltimento di rifiuti urbani non pericolosi, mediante operazioni di incenerimento o di trattamento (operazioni di cui all'allegato B, lettere D2 e da D8 a D11, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) 2) impianti di smaltimento di rifiuti non pericolosi, mediante operazioni di raggruppamento o di ricondizionamento preliminari (operazioni di cui all'allegato B, lettere D13 e D14 del decreto legislativo 152/2006)	S	S	NS	S	S	NP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	1) 10 t/g 2) 20 t/g	1) 5 t/g 2) 10 t/g	1) 5 t/g 2) 10 t/g
v) impianti di depurazione delle acque con potenzialità superiore a 10.000 abitanti equivalenti	S	S	NS	S	S	NP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10.000 abitanti equivalenti	5.000 abitanti equivalenti	5.000 abitanti equivalenti
<b>8. Altri progetti</b>																								
g) Stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici pericolosi, a sensi della legge 29 maggio 1974, n. 256 e s.m.i.	S	S	NS	NP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	1.000 m3	500 m3	500 m3

I simboli e i cromatismi utilizzati sono riportati nella Legenda riportata nel seguito.

LEGENDA		
<b>NP</b>	Criterio non pertinente (non utilizzato per la fissazione della soglia per l'assoggettamento a screening)	
<b>S</b>	Criterio pertinente e significativo (utilizzato per la fissazione della soglia per l'assoggettamento a screening)	<b>1</b> (criteri utilizzati per la fissazione delle soglie di screening prima delle Linee Guida)
<b>NS</b>	Criterio pertinente ma scarsamente significativo (utilizzato per la fissazione della soglia per l'assoggettamento a screening)	
<b>S</b>	Criterio pertinente e significativo (utilizzato per l'ulteriore riduzione della soglia già fissata per l'assoggettamento a screening)	<b>2</b> (ulteriori criteri utilizzati per la fissazione delle soglie di screening ai sensi delle Linee Guida)
<b>S</b>	Criterio pertinente e significativo (utilizzato per l'ulteriore riduzione della soglia già fissata e per l'assoggettamento a VIA)	<b>3</b> (criteri utilizzati per la fissazione delle soglie di VIA prima delle Linee Guida)

Nella colonna di sinistra della Legenda sono riportati i simboli grafici (lettere) che identificano la pertinenza e la significatività dei criteri in funzione del loro utilizzo, o meno, per la fissazione delle soglie per lo screening/VIA (colonna centrale); nella colonna di destra sono riportati i simboli grafici (numeri) e cromatici che identificano tre "gruppi di criteri" utilizzati per fissazione delle soglie per lo screening/VIA nei due regimi giuridici, prima dell'entrata in vigore delle Linee Guida (gruppi 1 e 3) e dopo l'entrata in vigore delle medesime (gruppo 2).

#### Criteri non pertinenti (NP)

Non tutti i criteri dell'Allegato III della direttiva VIA risultano pertinenti per le singole specifiche tipologie progettuali e pertanto in tali casi essi non sono stati utilizzati per la fissazione della soglia di una determinata tipologia progettuale.

Ad esempio, nella Tabella 2.1, il criterio "*Rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate*" non risulta pertinente per alcuna delle dieci tipologie progettuali, fatta eccezione per i progetti di "*Stoccaggio di petrolio, prodotti petroliferi, petrolchimici e chimici pericolosi*", mentre il criterio "*Natura transfrontaliera dell'impatto*" non risulta pertinente per alcuna delle dieci tipologie progettuali, e più in generale per alcun progetto dell'Allegato IV, come già esplicitato al Punto 3 delle Linee Guida.

Il significato autentico del termine "*pertinente*" riferito ai criteri dell'Allegato III della direttiva VIA, è ritenuto di fondamentale importanza per orientare correttamente la

lettura della matrice progetti/criteri riportata nella Tabella 2.1 mediante la quale si intende esplicitare nel dettaglio il percorso metodologico che ha portato alla definizione di soglie "quantitative", basate non sull'applicazione generalizzata di *"tutti i criteri dell'Allegato III"* ma di quelli ritenuti pertinenti e significativi rispetto alla singola tipologia di progetto (vedi analisi di dettaglio su un caso concreto riportato nel successivo paragrafo 3).

Nell'attuale testo italiano della direttiva 2011/92/UE il termine *"relevant"* riferito ai criteri di selezione dell'Allegato III da utilizzare per le procedure di screening (art. 4.3) è tradotto con *"relativi"*. Ritenendo che tale traduzione non rispecchi l'esatta nozione del termine nell'ambito della direttiva VIA, nella finalizzazione del testo italiano della nuova direttiva VIA, le autorità italiane hanno lavorato in sinergia con i giuristi linguisti del Consiglio evidenziando, tra l'altro, l'importanza di modificare la traduzione italiana del termine *"relevant"* anche in relazione alla giurisprudenza comunitaria in cui è tradotto sia come *"rilevanti"* ( *"...quelli fra tali criteri che, tenuto conto delle caratteristiche del progetto interessato, devono essere applicati"*, Ordinanza della Corte nel procedimento C-156/07<sup>7</sup>) che come *"pertinenti"* (Sentenza della Corte C-244/12<sup>8</sup>).

Poiché l'articolo 4.3 è stato sostituito, nella nuova direttiva VIA è stato ritenuto di fondamentale importanza modificare la traduzione del termine *"relevant"*, sostituendo il termine *"relativi"* con *"pertinenti"*, in quanto tecnicamente il termine assume diverse valenze con importanti implicazioni per il corretto recepimento e attuazione della direttiva stessa. Tale concetto è ribadito nel considerando n.29 della nuova direttiva VIA dove, relativamente allo screening, si evidenzia che *"Nel determinare se un progetto possa causare effetti significativi sull'ambiente, le autorità competenti dovrebbero individuare i criteri più pertinenti da prendere in considerazione..."*.

#### *Criteri pertinenti e significativi (S)*

Sono quelli considerati pertinenti alla tipologia progettuale ed altresì significativi per la caratterizzazione dei potenziali effetti sulle diverse matrici ambientali. Pertanto sono stati considerati come elementi molto rilevanti per fissare la soglia ovvero nel processo di selezione del "valore quantitativo" da attribuire a ciascuna tipologia progettuale.

---

<sup>7</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-156/07>

<sup>8</sup> <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-244/12>

I criteri pertinenti e significativi sono attribuiti a tre gruppi (1,2,3) in funzione dei diversi momenti del processo di fissazione delle soglie per lo screening e/o per la VIA, ovvero *ante* (gruppi 1 e 3) o *post* (gruppo 2) l'entrata in vigore delle Linee Guida.

#### Criteri pertinenti e non significativi (NS)

Sono quelli considerati pertinenti alla tipologia progettuale ma scarsamente significativi per la caratterizzazione dei potenziali effetti sulle diverse matrici ambientali. Pertanto, pur essendo stati considerati per fissare la soglia, nel processo di selezione del "valore quantitativo" da attribuire a ciascuna tipologia progettuale la loro rilevanza è stata scarsa.

#### **b) La fissazione delle soglie**

L'utilizzo dei pertinenti criteri dell'Allegato III della direttiva VIA per stabilire le soglie delle singole tipologie progettuali dell'Allegato IV, ha condotto attraverso due successivi regimi giuridici (prima e dopo l'entrata in vigore delle Linee Guida) a definire un diverso valore delle soglie applicabili per lo screening e/o per la VIA, modulato in funzione della pertinenza e della significatività dei criteri applicati, come riportate nelle ultime tre colonne di destra della matrice progetti/criteri (vedi Tabella 2.1).

La "**SOGLIA 1**" per lo screening è stata fissata, per ciascuna tipologia di progetto, in base ai criteri pertinenti e significativi e, secondariamente, scarsamente significativi; rappresenta quindi il quadro giuridico nazionale vigente prima dell'entrata in vigore delle Linee Guida (gruppo 1), per il quale la Commissione ha aperto la procedura di infrazione 2009/2086. L'analisi di dettaglio su un caso concreto riportata nel successivo punto "*c) Utilizzo di criteri per la fissazione delle soglie: un caso concreto*" evidenzia come non solo la "dimensione del progetto" ma anche altri criteri relativi alle caratteristiche progettuali, localizzative e dell'impatto potenziale sono stati tenuti in considerazione per arrivare a definire un "valore quantitativo", il quale pertanto non rappresenta una "*mera dimensione*" ma è frutto della ponderazione integrata di diversi criteri caratterizzanti il progetto, il contesto localizzativo ed i suoi potenziali effetti ambientali.

Per quanto riguarda i criteri relativi alle caratteristiche dell'impatto potenziale, anche per esplicitare con maggior dettaglio quanto già riportato al Punto 3 delle Linee Guida, si evidenzia che nella matrice progetti/criteri (vedi Tabella 2.1), a parte il criterio "*non pertinente*" relativo ai potenziali impatti transfrontalieri già trattato in precedenza,

tutti i restanti criteri sono sempre stati tenuti in considerazione per la fissazione delle soglie in quanto ritenuti pertinenti e significativi.

Ciò significa, ad esempio, che nel fissare il valore di 50 MWt per un impianto energetico, si è tenuto conto di alcune caratteristiche progettuali (in primis la potenza termica ed il tipo di combustibile, in Italia rappresentato ormai quasi esclusivamente da metano o biomasse, che condizionano sia la tecnologia che la performance ambientale dell'impianto), localizzative (sensibilità/vulnerabilità dei contesti naturali e/o antropici) e dell'impatto potenziale, ma non di altri criteri, sia progettuali che localizzativi, che sono stati invece considerati, ove pertinenti e significativi, per fissare un diverso valore della soglia (SOGLIA 2) e/o una diversa modalità procedurale (SOGLIA 3).

Conseguentemente a quanto sopra, la "**SOGLIA 2**" per lo screening è stata fissata, per ciascuna tipologia progettuale, in base ad ulteriori criteri ritenuti pertinenti e significativi, aggiuntivi rispetto ai criteri utilizzati per la "SOGLIA 1"; rappresenta quindi il quadro giuridico nazionale dopo l'entrata in vigore delle Linee Guida (gruppo 2), per il quale la Commissione ha richiesto i chiarimenti e gli approfondimenti oggetto del presente documento.

Gli ulteriori criteri considerati riguardano sia aspetti progettuali, quali il "cumulo di progetti" o il "rischio di incidenti", che la sensibilità ambientale delle aree di localizzazione del progetto in relazione alla capacità di carico dell'ambiente naturale, ovvero dei potenziali bersagli (es. zone a forte densità demografica, siti della Rete Natura 2000) degli impatti connessi alla specifica tipologia di progetto (es. inquinamento acustico ed atmosferico, facendo riferimento ad un impianto energetico). L'utilizzo degli ulteriori criteri dell'Allegato III della direttiva VIA ha necessariamente richiesto l'adozione di approcci più cautelativi che hanno conseguentemente condotto ad una rimodulazione (riduzione) del valore della soglia (SOGLIA 2) originariamente fissata (SOGLIA 1).

Quest'ultima resta comunque valida qualora non siano soddisfatte le condizioni previste dagli ulteriori criteri introdotti con le Linee Guida, ove pertinenti e significativi, ovvero qualora il progetto:

- non si "cumula" con altri progetti,
- non utilizza sostanze o tecnologie che possono determinare rischi di incidente,

- non ricade nelle "aree sensibili per la capacità di carico dell'ambiente naturale" di cui al Punto 2 dell'Allegato III alla direttiva VIA.

La "**SOGLIA 3**" fa parte del quadro giuridico nazionale prima dell'entrata in vigore delle Linee Guida ed altresì attualmente vigente, in quanto riconfermato dalle Linee Guida (gruppo 3). L' approccio più cautelativo è adottato in relazione alla localizzazione di qualsiasi tipologia progettuale in aree naturali protette (parchi e riserve) dalla legislazione nazionale (Legge Quadro sulle Aree Naturali Protette n.394/1991). In presenza di tale condizione non solo la soglia originaria è ridotta (nella stessa misura della SOGLIA 2), ma è previsto l'assoggettamento obbligatorio alla procedura di VIA, anziché di screening. La localizzazione del progetto in aree naturali protette dalla legislazione nazionale implica pertanto che, continuando con l'esempio di un impianto energetico, al di sopra dei 25 MWt il progetto è assoggettato direttamente a procedura di VIA.

### **c) Utilizzo di criteri per la fissazione delle soglie: un caso concreto**

Per poter contestualizzare nel dettaglio specifico le metodologie sopra descritte, si fornisce una descrizione dettagliata delle modalità di utilizzo dei diversi criteri per una delle tipologie di progetto tra le dieci rappresentate nella matrice progetti/criteri (vedi Tabella 2.1) relativa agli: "*impianti industriali per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento*" individuata al punto 3.i) dell'Allegato II direttiva VIA e al punto 2.e) dell'Allegato IV alla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006).

Si premette che nella normativa nazionale vigente per tale categoria di progetto, tutti gli impianti localizzati a mare (off-shore) e quelli sulla terraferma localizzati in un'area sottoposta a tutela ai sensi della vigente normativa di tutela del paesaggio e dei beni culturali (in cui è prevista anche la partecipazione obbligatoria del rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali nel procedimento di valutazione) sono soggetti a procedura di VIA "caso per caso", ovvero senza soglie; la procedura di screening è pertanto limitata ai soli impianti localizzati a terra e al di fuori di aree di tutela paesaggistica-culturale.

#### 1. Caratteristiche dei progetti

Tra le caratteristiche progettuali sono considerati non pertinenti i criteri relativi alla "utilizzo di risorse naturali" (l'unica risorsa naturale utilizzata è il vento che, come noto è rinnovabile e non esauribile), la "produzione di rifiuti" e il "rischio di incidenti", in quanto tali tipologie di impianti che utilizzano l'energia eolica per la

produzione di energia (pale eoliche – aerogeneratori / turbine eoliche - che trasformano l'energia cinetica del vento in energia elettrica) tipicamente non producono rifiuti (ai sensi della direttiva 2008/98/CE), né utilizzano sostanze o tecnologie pericolose per l'ambiente e la salute umana.

Il criterio "dimensioni del progetto" è pertinente e significativo in quanto il parametro caratterizzante la tipologia progettuale, nel caso specifico la "potenza elettrica generata, espressa in MW, è rappresentativo degli altri parametri progettuali (strutturali e funzionali) caratteristici (diametro del rotore, altezza della torre, numero complessivo di aerogeneratori) e delinea la distinzione tra impianti di piccola – media taglia (micro e mini eolico, di potenza inferiori a 1 MW) da quelli di grande taglia (parchi eolici, con potenza > 1 MW) secondo i parametri medi sotto riportati:

- Impianti di piccola – media taglia (<200 kW - 1000 kW ): diametro 20-50 metri, altezza torre, 10-50 metri;
- Impianti di grande taglia (>1000 kW): diametro 55-80 metri; altezza torre: 60-120 metri.

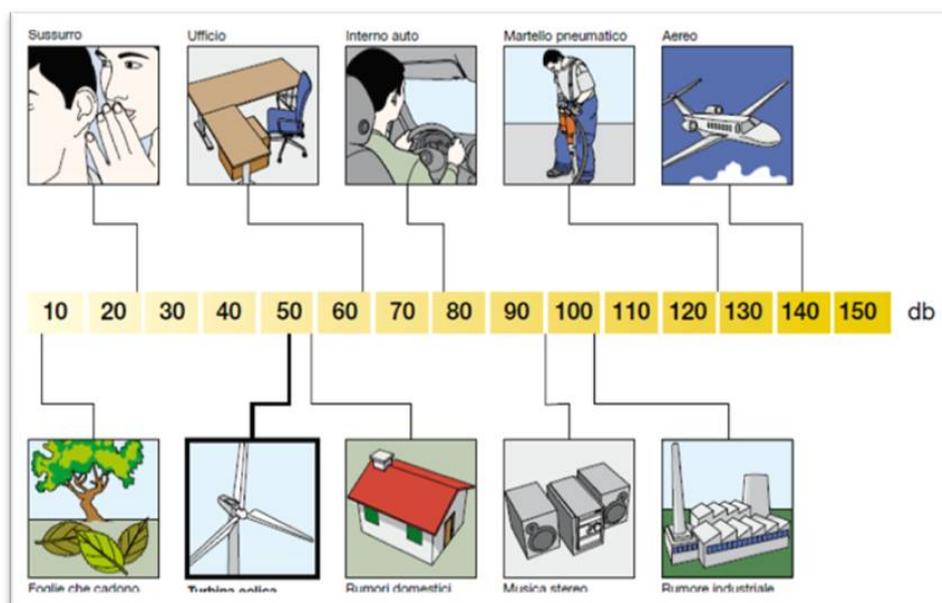
Fino a qualche tempo fa, la taglia di aerogeneratore più diffusa era compresa fra 600 e 850 kW, con rotore generalmente munito di tre pale, con diametro fra 40 m e 55 m ed un'altezza del mozzo dal terreno di circa 50 m. Negli ultimi anni, in Italia come in Europa, si è cominciato ad installare turbine con potenze da 1,5 a 3 MW, con rotore sempre a tre pale, con diametri fra 70 e 90 m ed un'altezza del mozzo di circa 100 m. Gli aerogeneratori di piccola taglia (<1 MW) sono rimasti per impieghi isolati o connessi alla rete ma per alimentazione di utenze domestiche.

A titolo informativo, nelle regioni del Nord e del Centro Italia gli impianti eolici hanno in generale una dimensione media pari a 4.3 MW (dal Veneto con 0.4 MW, passando per i 9 MW della Toscana ed arrivando ai 12.5 MW dell'unico impianto installato in Piemonte); nel Sud la dimensione media è di 19 MW, passando dai 9.5 MW dell'Abruzzo ai circa 23 MW delle Isole fino ai 34.1 MW della Calabria). Da tali dati emerge chiaramente come la quasi totalità degli impianti eolici italiani hanno potenze medie ampiamente superiori a 1 MW.

Il parametro "potenza elettrica" è inoltre direttamente proporzionale all'ingombro fisico dell'opera (altezza della torre e diametro del rotore) a cui sono attribuibili gli unici potenziali effetti ambientali, rappresentati dall'impatto visivo e dall'inquinamento acustico.

Il criterio "inquinamento e disturbi ambientali" è stato preso in considerazione in quanto pertinente e significativo in relazione all'unica tipologia di "inquinamento" determinato da tali tipologie di impianti, rappresentato dall'inquinamento acustico. L'inquinamento acustico delle turbine eoliche, è legato a due tipi di rumori: quello meccanico proveniente dal generatore e quello aerodinamico proveniente dalle pale del rotore. Le moderne turbine eoliche attualmente in commercio sono ad alta tecnologia e molto silenziose: è stato calcolato che, a breve distanza dagli aerogeneratori, il rumore che si percepisce ha un'intensità prossima a quello cui si è sottoposti in situazioni ordinarie vissute quotidianamente (rumore di "fondo" ambientale; vedi immagine sottostante per un confronto efficace in termini di decibel) e che ad una distanza compresa tra 200 e 500 metri dall'aerogeneratore gli effetti sonori diventano praticamente trascurabili. Inoltre, all'aumentare del vento si incrementa anche il rumore di fondo, mascherando così quello emesso dalle turbine.

Il criterio "cumulo con altri progetti" è considerato pertinente e significativo, nell'ambito delle Linee Guida, ed ha condotto ad un approccio più cautelativo (soglia di 0,5 MW) in presenza di impianti analoghi presenti nella fascia di 1 km dal perimetro esterno dell'impianto proposto. Tale scelta risulta cautelativa, non solo per i possibili frazionamenti artificiali (più aerogeneratori che singolarmente non raggiungono la soglia di 1 MW) ma anche in relazione al potenziale cumulo degli effetti (inquinamento acustico) che, come sopra esplicitato a 500 m di distanza si esauriscono, ed è pertanto ampiamente sufficiente a "coprire" eventuali effetti cumulati nell'ambito di un'area pari al doppio (1 km), fissata per l'applicazione del criterio del "cumulo dei progetti".



## 2. Localizzazione dei progetti

Nell'ambito dei criteri localizzativi, l' "utilizzo attuale del territorio", la "ricchezza relativa, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona" e le "zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione dell'Unione sono già stati superati" sono considerati pertinenti ma non significativi in quanto tale tipologia di impianti consente di mantenere l'uso del suolo originario e, ove presente, la qualità e capacità di rigenerazione delle risorse naturali relative al contesto esistente (es. uso agricolo o industriale); inoltre, non determina effetti sulla "qualità ambientale", così come disciplinata a livello europeo e nazionale (es. qualità dell'aria ambiente, qualità delle acque superficiali e sotterranee, rifiuti, ecc.).

Per ciò che concerne l'uso del suolo, si evidenzia che il basamento di una torre eolica da 1 MW di potenza è costituito da un manufatto di cemento che occupa mediamente 25 m<sup>2</sup> (5 m × 5 m) ed in un tipico impianto eolico solo l'1% dell'area è occupata dalle turbine eoliche e dalle strade d'accesso, mentre il rimanente 99% può essere sfruttato per le attività ragionevolmente ipotizzabili nei tipici contesti localizzativi a terra (aree agricole); qualora localizzati in aree industriali, l'uso del suolo è già destinato ad attività produttive (industriali) e pertanto non viene modificata la destinazione d'uso né è ragionevolmente ipotizzabile la presenza di elevata ricchezza e qualità di risorse naturali in tali contesti. Facendo un confronto con le altre tecnologie rinnovabili, si può verificare quanto esigua risulti l'occupazione del territorio per un impianto eolico: un aerogeneratore necessita di 0,0036 ha per produrre 1,2-1,8 milioni di KWh/anno a fronte di un impianto fotovoltaico che richiederebbe 1,4 ettari per produrre la stessa

quantità di energia. Si rende noto inoltre che il legislatore nazionale ha dato attuazione alla Direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, mediante il D.Lgs. n. 387/2003, che all'art.12 riconosce a detti impianti carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (comma 1) e conferisce all'Autorità procedente (la Regione, ovvero la Provincia da questa delegata) il potere di rilascio dell'autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (comma 3), senza tuttavia trascurare di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente in base ai criteri dettati dalle Linee Guida nazionali (DM 10.9.2010) che stabiliscono la disciplina per la individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione delle diverse tipologie di impianti.

Il criterio "zone a forte densità demografica" è considerato non pertinente in quanto tali tipologie di impianti non sono mai localizzati nei centri abitati.

Tutti i restanti criteri localizzativi, sono stati considerati come pertinenti e significativi, nell'ambito delle Linee Guida, in quanto costituiscono elementi strutturali del paesaggio naturale e delle valenze ambientali, ecosistemiche (biodiversità) e culturali che rappresentano complessivamente l'ambito ove si esplicano potenzialmente i più significativi impatti connessi a tale tipologia di impianti. L'approccio cautelativo che ha condotto alla riduzione della soglia del 50% comporterà pertanto l'assoggettamento obbligatorio alla procedura di screening anche per impianti di piccola taglia e alla procedura di VIA qualora localizzati in aree naturali protette in base alla legislazione nazionale. Si aggiunge inoltre che la normativa nazionale che regola le procedure autorizzative per la produzione di energia da fonti rinnovabili prevede che per l'autorizzazione di tutti gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, indipendentemente dalla tipologia e dalla potenza, siano tenute in considerazione le Linee Guida nazionali (DM 10.9.2010) che, tra gli altri, prevedono stringenti per la definizione delle "aree non idonee" all'installazione di impianti (Allegato 3 al DM 10.9.2010) nell'ambito delle quali sono incluse tutte le tipologie di "aree sensibili" incluse nel Punto 2 dell'Allegato III alla direttiva VIA, unitamente ad altre aree considerate particolarmente sensibili/vulnerabili nel territorio nazionale.

### 3. Caratteristiche dell'impatto potenziale

Oltre a quanto già esplicitato nel paragrafo relativo alle metodologie adottate per la fissazione delle soglie, a parte il criterio relativo ai potenziali impatti transfrontalieri, tutti i restanti criteri sono stati tenuti in considerazione per la fissazione della soglia

(SOGLIA 1) in quanto ritenuti pertinenti e significativi. Pertanto, nel fissare il valore di 1 MW, si è tenuto conto degli effetti che le diverse caratteristiche progettuali e, in primis, della potenza della turbina che, come già illustrato in precedenza, condiziona direttamente l'assetto strutturale (altezza della torre e diametro del rotore) e le caratteristiche tecnologiche dell'impianto rilevanti anche sotto il profilo ambientale. Più in dettaglio:

- Portata dell'impatto: il rumore generato dalla turbina si estingue in 500 m di distanza; la visibilità dell'impianto (impatto paesaggistico) in relazione alla sua localizzazione in aree di pregio ambientale e paesaggistico-culturale, è stata adeguatamente considerata attraverso la previsione di assoggettamento a VIA obbligatoria in aree di pregio naturalistico e/o paesaggistico-culturale.
- Ordine di grandezza e complessità dell'impatto: l'ordine di grandezza dell'impatto acustico è stato considerato nei termini di intensità (decibel) e portata (metri) attribuibili ad un impianto in relazione alla potenza della turbina; l'impatto acustico non risulta di tipo complesso in quanto regolato dalle note leggi fisiche di propagazione del suono. Per il paesaggio si rimanda alle più stringenti disposizioni per l'assoggettamento a VIA obbligatoria.
- Probabilità, durata frequenza, reversibilità dell'impatto: sono stati considerati in relazione alla producibilità media di tali impianti (pari mediamente a 2000 ore/anno); su un anno solare la probabilità che tali impianti possano generare disturbi ambientali (inquinamento acustico) è pari a circa il 20%, nell'ipotesi, peraltro poco probabile in relazione ai tipici contesti localizzativi, che i potenziali ricettori (popolazione esposta) siano localizzati nell'ambito di 500 metri dalla sorgente sonora (aerogeneratore).

## 2.2. Quesito 2 – Applicazione delle Linee Guida a modifiche di progetti

La Commissione richiede che:

*Le Autorità italiane sono invitate a chiarire se anche le modifiche ai progetti esistenti rientrano nell'ambito di applicazione delle linee guida.*

*Se le modifiche di progetti esistenti non rientrano nell'ambito di applicazione delle linee guida, le Autorità italiane sono invitate a spiegare come, a loro parere, ciò sia compatibile con la direttiva VIA.*

*Se le modifiche di progetti esistenti rientrano nell'ambito di applicazione delle linee guida, le Autorità italiane sono invitate a emendare di conseguenza le linee guida, la cui formulazione permette di giungere alla conclusione opposta (si veda, in particolare, la sezione 5, paragrafo 2, delle linee guida, ove si afferma che "La riduzione del 50% delle soglie si applica ai progetti, relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione").*

### 2.2.1. Risposta al Quesito 2

Le modifiche di progetti esistenti sono individuate espressamente al punto 8, lettera t) dell' Allegato IV alla Parte Seconda del D. Lgs. 152/2006, che, trasponendo letteralmente il punto 13.a dell'Allegato II alla direttiva VIA, contempla le "*modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato III o all'allegato IV già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente (modifica o estensione non inclusa nell'allegato III)*".

Il D.M. 52/2015 e le relative Linee Guida, lasciano impregiudicate le disposizioni di cui all'art.6, comma 7, lettera c), del D.Lgs. 152/2006, così come modificate dal D.L.91/2014, convertito in Legge 116/2014, in base alle quali *i progetti elencati nell'allegato IV* sono soggetti alla procedura di verifica di assoggettabilità in base alle disposizioni di cui all'art. 20.

Pertanto, le disposizioni introdotte dal D.L.91/2014, concretizzatesi in maniera definitiva con l'entrata in vigore del D.M.52/2015, si applicano a tutti i progetti dell'Allegato IV, ivi inclusi quelli definiti al punto 8, lettera t).

Poiché il D.M.52/2015 e le relative Linee Guida introducono ulteriori criteri in base ai quali le soglie fissate per i progetti dell'Allegato IV vengono ridefinite proprio per tenere conto dei "nuovi" criteri, ove pertinenti e significativi (vedi risposta al Quesito n.1), anche le modifiche o estensioni di progetti esistenti, qualora per tali progetti sia fissata una soglia nell'Allegato IV, rientrano pacificamente e senza equivoci nell'ambito di applicazione delle Linee Guida.

In ogni caso, per esigenze di definitiva chiarezza, accogliendo la proposta di emendamento della Commissione europea volta a chiarire quanto sopra esposto, si propone di modificare il Punto 5, secondo paragrafo, delle Linee Guida con la nuova formulazione riportata nella colonna di destra della seguente tabella (le modifiche apportate all'attuale formulazione sono riportate in carattere grassetto):

D.M. 52/2015: Linee Guida, Punto 5, paragrafo 2	
Attuale formulazione	Nuova formulazione
<p><i>“La riduzione del 50% delle soglie si applica ai progetti relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione e fa salvo quanto già previsto all’art. 6, comma 6, lettera b) del decreto legislativo n. 152/2006 per i nuovi progetti ricadenti, anche parzialmente, in aree naturali protette come definite dalla legge n. 394/1991”</i></p>	<p><i>“La riduzione del 50% delle soglie si applica <b>sia</b> ai progetti relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione <b>che alle modifiche o estensioni di progetti esistenti (già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione)</b> e fa salvo quanto già previsto all’art. 6, comma 6, lettera b) del decreto legislativo n. 152/2006 per i nuovi progetti ricadenti, anche parzialmente, in aree naturali protette come definite dalla legge n. 394/1991”</i></p>

## 2.3. Quesito 3.A.1 – Cumulo dei progetti con progetti esistenti

La Commissione richiede che:

*Il criterio del cumulo con altri progetti considera solo i nuovi progetti appartenenti alla stessa categoria, escludendo in questo modo sia i progetti esistenti della stessa categoria sia i progetti (nuovi o esistenti) rientranti in altre categorie. Le Autorità italiane sono invitate a spiegare come, a loro parere, ciò sia compatibile con la direttiva VIA.*

### 2.3.1. Risposta al Quesito 3.A.1

L'applicazione del criterio del "cumulo con altri progetti", come riportato al punto 4.1 delle Linee Guida, assume la duplice finalità di evitare:

- la frammentazione artificiosa di più progetti che, considerati nel loro complesso, sono riconducibili ad unico progetto;
- l'interazione cumulata tra gli effetti ambientali di più progetti.

Il quesito della Commissione europea pone l'attenzione al fatto che un progetto si cumuli ad uno o più progetti:

- a) esistenti o nuovi;
- b) appartenenti alla stessa categoria progettuale o a diverse categorie.

#### Cumulo ad uno o più progetti esistenti o nuovi

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'approccio utilizzato nelle Linee Guida è quello di considerare i progetti esistenti, o più propriamente le opere già realizzate in un determinato contesto ambientale e territoriale, come già caratterizzanti lo "scenario di base" nell'ambito del quale già esplicano i propri effetti ambientali, ove sussistenti.

La sussistenza di tali opere (non più progetti), concorre quindi a determinare lo "stato" dell'ambiente, nei termini in cui è definito nel modello DPSIR<sup>9</sup>, e le relative condizioni di potenziale criticità (pressioni, impatti) delle aree geografiche interessate, riconducibili ai criteri localizzativi di cui al Punto 2, Allegato II alla direttiva VIA.

Poiché per le finalità delle Linee Guida, i criteri localizzativi sono già stati considerati, ove pertinenti e significativi per la specifica tipologia progettuale, il criterio del "cumulo con altri progetti" si applica solo ai nuovi progetti che potranno potenzialmente esplicare nuovi effetti (pressioni, impatti) che potranno cumularsi a

---

<sup>9</sup> Modello Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte proposto dall'AEA nel 1995 ed utilizzato come supporto decisionale per lo sviluppo sostenibile secondo il quale lo sviluppo economico e sociale (*Determinanti*) esercita *Pressioni*, che producono alterazioni sulla **qualità e quantità dell'ambiente e delle risorse naturali (Stato)**. L'alterazione delle condizioni ambientali determina degli *Impatti* sull'ambiente e sull'economia, che richiedono *Risposte* da parte della società.

quelli di eventuali altri nuovi progetti (non opere già esistenti) che saranno nel breve termine realizzati nella medesima area.

Si può esplicitare il concetto sopra riportato con un esempio: il Proponente "X" intende realizzare un nuovo impianto energetico (es. centrale termoelettrica) da localizzarsi in una determinata area "A". Se l'area "A" già ospita altri impianti di produzione energetica che hanno determinato il superamento degli standard di qualità ambientale per la qualità dell'aria ambiente, il Proponente "X" dovrà considerare per il proprio progetto la necessità di adottare una riduzione delle soglie quantitative ai fini dell'assoggettamento a procedura di screening in relazione non alla presenza di un'eventuale altro impianto energetico già in esercizio nell'area "A", ma perché nell'area "A" lo "stato" dell'ambiente è già compromesso (per la qualità dell'aria).

Tale approccio risulta quindi più cautelativo in quanto considera lo "stato" dell'ambiente come criterio "dominante" delle Linee Guida e prende in considerazione tutte le "determinanti" che esercitano "pressioni" e "impatti" su una determinata area (quali ad esempio una strada o un centro commerciale che producono emissioni in atmosfera) e che determinano condizioni di criticità ambientale nell'area "A" ove il Proponente "X" intende realizzare un impianto energetico.

Ai fini dell'applicazione del criterio del "cumulo di progetti", il medesimo proponente "X", dovrà invece tenere conto dello "scenario previsionale" nell'ambito del quale è ragionevolmente prevedibile che nel breve termine si potranno esplicitare i potenziali effetti ambientali ("pressioni" e "impatti") determinati da altri nuovi progetti, non ancora realizzati.

Per tali motivi è stato evidenziato nel testo delle Linee Guida (Punto 4.1, quarto capoverso) che è necessario che sia data evidenza pubblica dei progetti autorizzati in modo che il proponente possa essere adeguatamente informato delle previsioni che si prospettano, con certezza e nel breve termine, sul territorio di proprio interesse e con le quali dovrà necessariamente confrontarsi ai fini dell'applicazione del criterio del cumulo.

Quanto sopra riportato non esclude che in fase di valutazione da parte dell'autorità competente, quindi al di fuori delle finalità delle Linee Guida, sia necessario tenere conto dello scenario ambientale di base (*ante operam*) sul quale i nuovi progetti andranno ad esplicitare i propri effetti ambientali (*post operam*): ma questo attiene esclusivamente alla valutazione ambientale del progetto e non ha alcuna attinenza con le Linee Guida finalizzate a fornire ai proponenti uno strumento operativo per

applicare gli ulteriori criteri dell'Allegato III della direttiva VIA ai fini dell'assoggettabilità, o meno, alla procedura di screening.

Cumulo ad uno o più progetti appartenenti alla stessa categoria progettuale o a diverse categorie

Per quanto riguarda il secondo aspetto, oltre ad essere la scelta funzionale agli obiettivi di prevenzione della frammentazione artificiosa di più progetti (cd. *salami slicing*), per quanto riguarda l'altra finalità del criterio, relativa più propriamente al "cumulo degli effetti" con altri progetti, si è utilizzato un approccio analogo a quello già esplicitato per il punto precedente. Risulta infatti altamente probabile che a parità di tipologia di progetto si possano esplicare effetti ambientali della stessa natura che possono cumularsi in maniera incrementale<sup>10</sup>; non è altrettanto probabile o quantomeno è molto più complesso determinare le modalità con cui si possono esplicare in maniera cumulata effetti cumulati incrementali (es. inquinamento atmosferico) determinati da diverse tipologie progettuali (es. emissioni di inquinanti dei veicoli circolanti su una strada ed emissioni di un impianto industriale localizzato in prossimità della strada) oppure le interazioni tra gli effetti, anche di diversa natura, generati da diversi progetti che insistono nella stessa area (recettore)<sup>4</sup>.

Si ribadisce, come più volte menzionato nel presente documento, che le specifiche finalità delle Linee Guida implicano la necessità di fornire indicazioni chiare e facilmente applicabili da parte dei soggetti a cui sono primariamente rivolte (i proponenti) ai fini dell'attivazione dell'istanza di screening. Pur essendo pienamente consapevoli che impatti cumulativi possono essere originati anche dall'interazione (cumulativa, incrementale, sinergica, antagonista, ecc.) degli effetti di progetti di diversa tipologia, tali valutazioni richiederebbero che l'utente finale (il proponente) abbia una cognizione precisa e dettagliata non solo di tutte le opere esistenti ma anche delle caratteristiche tecnico-funzionali e delle relative performance ambientali (es. emissioni, produzione di rifiuti) nonché delle modalità con cui si esplicano i loro effetti su una determinata area: non è infatti sempre verificata la relazione causa (es. emissione da impianto industriale) – effetto (es. incremento delle concentrazioni in atmosfera che concorrono al superamento dei valori limite di qualità dell'aria degli inquinanti in una determinata area), in quanto, come noto, tali relazioni sono spesso

---

<sup>10</sup> Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact interactions, European Commission, 1999 <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/guidel.pdf>

condizionate da un numero elevato di fattori e da complesse modalità di interazione tra essi.

Quanto sopra per esplicitare come non sia perseguibile, in termini costi-benefici, la possibilità di gravare pesantemente sugli oneri che il proponente dovrebbe sostenere per affrontare tali valutazioni complesse per comprendere se al progetto che intende proporre debba essere applicato il criterio del cumulo. Tale approccio, oltre ad essere insostenibile in termini di tempi e costi, rischierebbe di trasformarsi in un mero "esercizio accademico" di difficile applicazione pratica da parte dei proponenti, nonché inefficace oltretutto ingiustificatamente oneroso, ai fini di una corretta valutazione delle peculiarità progettuali e ambientali di ciascun progetto e delle possibili sinergie di effetti con altri progetti.

Si riscontra infine che altri Stati Membri (ad es. Austria e Germania) applicano il criterio del cumulo per progetti appartenenti alla stessa categoria progettuale<sup>11</sup>.

## **2.4. Quesito 3.A.2 – Cumulo con altri progetti e VAS**

La Commissione richiede che:

*Le linee guida specificano anche che il criterio del cumulo con altri progetto non si applica ai progetti previsti da un piano che sia stato già stato sottoposto a valutazione ambientale strategica (VAS) e approvato. Le Autorità italiane sono invitate a spiegare perché, a loro parere, il fatto che un progetto sia previsto da un piano sottoposto a VAS giustifichi che per tale progetto non si applichi il criterio del "cumulo con altri progetti". A questo riguardo, la Commissione osserva che:*

- i) il livello di dettaglio in sede di VAS dipenderà dalle informazioni sul progetto disponibili nel momento in cui viene espletata la VAS e che*
- ii) tra il momento in cui il piano è stato sottoposto a VAS e approvato, da un canto, e il momento in cui viene eventualmente autorizzato il progetto, dall'altro, la situazione della zona interessata potrebbe essere cambiata, rendendo così superate (almeno in parte) le conclusioni della VAS.*

### **2.4.1. Risposta al Quesito 3.A.2**

La procedura di VAS, per sua stessa natura, appare la sede più opportuna alla completa e pertinente analisi e valutazione di effetti cumulativi e delle interazioni da effetti indotti dalla realizzazione di un insieme di opere e interventi incluse nel Piano/Programma da sviluppare in un determinato territorio. La VAS costituisce dunque lo strumento in cui l'analisi degli impatti cumulativi e la visione sistemica e

---

<sup>11</sup> IMPEL- The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12.11.2012; rif. pagine 6, 31, 32 e Tabelle del Capitolo 5.3.2 - Screening Thresholds

complessiva delle ipotesi di trasformazione territoriale è funzionale alla valutazione della sostenibilità ambientale delle scelte da operare, a monte della successiva valutazione ambientale sui singoli progetti.

Ciò premesso, al fine di fornire adeguate garanzie sulla qualità e il livello di dettaglio delle informazioni relative ai singoli progetti inclusi nel Piano/Programma, le Linee Guida prevedono che sia nella procedura di VAS che nell'atto autorizzativo del Piano/Programma (a valle dell'espletamento della procedura di VAS) siano previste specifiche condizioni per l'approvazione, l'autorizzazione e la realizzazione dei progetti: solo se nel Piano/Programma sussistono tali condizioni le Linee Guida prevedono che il criterio del cumulo non si applichi in quanto sono già delineati specifici requisiti vincolanti (*"Sono esclusi dall'applicazione del criterio del «cumulo con altri progetti»: i progetti la cui realizzazione sia prevista da un piano o programma già sottoposto alla procedura di VAS ed approvato, nel caso in cui nel piano o programma sia stata già definita e valutata la localizzazione dei progetti oppure siano stati individuati specifici criteri e condizioni per l'approvazione, l'autorizzazione e la realizzazione degli stessi"*).

Per quanto attiene a ciò che la Commissione europea evidenzia relativamente al possibile cambiamento tra gli "scenari di riferimento" della VAS e quelli che potrebbero configurarsi al momento dell'autorizzazione del progetto, si rappresenta che, qualora sulla base delle attività di monitoraggio del Piano/Programma (art. 10 direttiva 2001/42/UE) si evidenziassero effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Piano/Programma o da forzanti esterne non prevedibili nel corso del processo di VAS, sarà necessario adottare adeguate misure/azioni correttive, anche in variante alle scelte già operate.

Pertanto, in caso di cambiamento degli "scenari di riferimento" della VAS, si dovrà agire a livello di pianificazione, e non attraverso la semplice sottoposizione a screening del singolo progetto, con adeguate misure correttive che consentano il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

L'Italia ha previsto nel proprio ordinamento procedure integrate tra la VIA e la VAS. In riferimento alla procedura di verifica di assoggettabilità, al comma 4 dell'art.12 del D.Lgs. 152/2006 è previsto che *"La verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 20 può essere condotta, [.....] nell'ambito della VAS. In tal caso le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale"*.

Tale disposizione, oltre ad evitare duplicazioni procedurali, consente di "allineare" temporalmente diverse fasi della valutazione e conseguentemente di sanare eventuali discordanze tra gli scenari di riferimento delle valutazioni.

## **2.5. Quesito 3.A.3 – Cumulo con altri progetti: distanze**

La Commissione richiede che:

*Le linee guida specificano, inoltre, che il criterio del cumulo con altri progetti copre un'area pari a 1 km intorno al progetto in questione.*

*Le Autorità italiane sono invitate a spiegare perché, a loro parere, oltre il limite di 1 km il rischio di effetti cumulativi può sempre essere escluso, per tutte le categorie di progetti previste dall'Allegato IV della legislazione italiana.*

### **2.5.1. Risposta al Quesito 3.A.3**

Le Linee Guida prevedono per l'applicazione del criterio del "cumulo di progetti" (punto 4.1) diverse condizioni che debbono verificarsi contemporaneamente, tra cui quella di essere "*ricadenti in un ambito territoriale in cui non possono essere esclusi impatti cumulati sulle diverse componenti ambientali*".

Tale condizione è ovviamente e necessariamente di ampia portata, nel senso che l'estensione spaziale delle aree ove possono potenzialmente esplicarsi impatti cumulati (cd. *spatial boundaries*) rappresenta, unitamente alla scala temporale, uno degli aspetti più problematici nella pratica operativa della valutazione degli impatti cumulati, indiretti e delle interazioni tra impatti<sup>12</sup>. La scelta dell'ampiezza dell'area più idonea a valutare la significatività degli impatti derivanti dal cumulo di progetti va ovviamente al di là dei confini amministrativi o comunque di estensioni areali rigidamente prefissate e dovrebbe essere stabilita, caso per caso, in funzione della tipologia e delle caratteristiche del progetto e dei suoi prevedibili effetti ambientali: se il rumore di una strada può ragionevolmente esaurirsi nell'ambito di poche centinaia di metri dalla carreggiata, le emissioni atmosferiche dei veicoli avranno certamente un'areale di impatto sulla qualità dell'aria molto maggiore.

In base a tali considerazioni, le Linee Guida prevedono che "*l'ambito territoriale è definito in funzione delle diverse tipologie progettuali e ai diversi contesti localizzativi...*", ovvero in base alle specifiche caratteristiche dei contesti ambientali e

---

<sup>12</sup> European Commission DG XI Study on the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions, May 1999

territoriali. Tale definizione è delegata alle Regioni, attraverso il meccanismo di approvazione preventiva obbligatoria da parte del Ministero dell'Ambiente previsto al Punto 6 delle Linee Guida, in quanto autorità competenti per le tipologie di progetti dell'Allegato IV, nonché depositarie della necessaria conoscenza ed esperienza tecnica relativa alle caratteristiche peculiari dei contesti ambientali e produttivi del proprio territorio.

Qualora tuttavia le Regioni non provvedano in tal senso, è stato ritenuto comunque necessario provvedere all'individuazione di un'area spazialmente definita (buffer di 1 km) che rappresenta un ambito spaziale "*minimo*" per identificare le eventuali interazioni degli effetti di più progetti: un generico rimando ad un ambito spaziale non definito, nelle more delle specifiche definizioni tecniche da parte delle Regioni, avrebbe reso, di fatto, inapplicabile il criterio, in quanto il proponente, all'entrata in vigore delle Linee Guida, non avrebbe avuto alcuna indicazione pratica ed operativa per poter valutare se per il proprio progetto tale criterio avrebbe inciso o meno sulla "soglia quantitativa" fissata nell'Allegato IV per la specifica tipologia progettuale.

Diverse soluzioni tecniche, anche se presumibilmente più appropriate a rispondere efficacemente all'obiettivo del criterio del cumulo dei progetti, sono state scartate proprio per non vanificare, nel breve termine, l'efficacia della misura introdotta.

Si riscontra infine che l'Austria<sup>13</sup> applica il criterio del cumulo per progetti appartenenti alla stessa categoria progettuale con il medesimo meccanismo stabilito nelle Linee Guida italiane, ovvero modulando la soglia stabilita per la determinata tipologia progettuale qualora la somma dei parametri dimensionali dei singoli progetti (es. MW termici per centrali termoelettriche) superi la soglia fissata; l'ambito spaziale di applicazione del criterio è tuttavia genericamente individuato come "*spatially related*" e, fatti salvi ulteriori documenti esplicativi allo stato non disponibili, non consente di individuare l'ambito spaziale di applicazione del criterio.

---

<sup>13</sup> IMPEL- The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12.11.2012; rif. Tabelle del Capitolo 5.3.2 - Screening Thresholds

## 2.6. Quesito 3.B – Zone con standard di qualità ambientale superati

La Commissione osserva e ritiene che:

*“Gli unici standard di qualità ambientale considerati dalle linee guida sono quelli previsti dalla direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e quelli previsti dalla direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.*

*Le linee guida italiane non considerano, in particolare, gli standard sulla qualità delle acque previsti dalla direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.*

*La Commissione ritiene che le linee guida dovrebbero essere emendate nel senso di prevedere che, nell'applicare il criterio "zone in cui gli standard di qualità ambientale dell'Unione sono già stati superati", si tenga conto anche degli standard sullo stato delle acque previsti dalla direttiva 2000/60/CE e, più in generale, degli standard di qualità ambientale previsti da tutti i pertinenti atti normativi dell'Unione europea.”*

### 2.6.1. Risposta al Quesito 3.B

In merito al criterio dell'Allegato III della direttiva VIA relativo alla “capacità di carico dell'ambiente naturale nelle zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione dell'Unione sono già stati superati” si rappresenta che la direttiva 2000/60/CE (DQA) definisce “Standard di Qualità Ambientale” (SQA) come “*la concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti nelle acque, nei sedimenti e nel biota che non deve essere superata, per tutelare la salute umana e l'ambiente*”.

La DQA prevede che per tutti i corpi idrici, entro il 31.12.2015, ogni Stato membro dovrà garantire il raggiungimento del “buono” stato chimico ed ecologico e, ove già esistente, provvedere al mantenimento dello stato “elevato”.

Lo strumento previsto dalla normativa comunitaria e nazionale per attuare questi obiettivi è il Piano di Bacino Distrettuale. Ad oggi tutti i distretti idrografici italiani sono dotati di Piani di Gestione Distrettuale che saranno rivisti nel 2015 e successivamente ogni sei anni.

La DQA introduce come strumento di controllo il monitoraggio, in quanto soltanto sulla base di adeguate conoscenze è possibile stabilire Programmi di Misure per il raggiungimento degli obiettivi. In via teorica, quindi, la DQA e la direttiva sulla qualità dell'aria ambiente hanno medesime finalità, su matrici ambientali diverse, e medesimi strumenti (Piani a carattere sia conoscitivo che programmatico delle misure di risanamento/mantenimento) e pertanto si concorda con l'approccio della Commissione

di doverle "equiparare" per l'applicazione del criterio localizzativo sopra riportato. Tuttavia, è necessario evidenziare come gli effetti ambientali sulle due matrici ambientali considerate (aria e acqua) ad opera delle Determinanti (Progetti) e delle relative Pressioni (emissioni in atmosfera/scarichi) e Impatti (concentrazioni in aria ambiente e nei corpi idrici) si esplicano in maniera fortemente diversa ed equiparare le due direttive, per le specifiche finalità delle Linee Guida, risulterebbe fortemente penalizzante per moltissime attività dell'Allegato IV, oltretutto oltremodo complesso (oneroso) e di difficile applicazione pratica da parte dei proponenti.

La direttiva 2008/50/CE prevede una mappatura delle zone del territorio in cui si è verificato il superamento dei valori limite di determinati inquinanti; analogamente la direttiva "Nitrati" prevede l'individuazione di "Zone Vulnerabili da Nitrati d'origine agricola" ed una mappatura del territorio a scala regionale. Per entrambe le direttive è possibile pertanto disporre di dati facilmente accessibili (tutte le regioni dispongono di banche dati anche cartografiche on line) per l'identificazione di tali zone da parte dei proponenti, primari destinatari delle Linee Guida.

I parametri ed i relativi dati relativi agli SQA previsti dalla DQA risultano innanzi tutto molto più numerosi e complessi da "gestire" in relazione alle finalità delle Linee Guida ed inoltre, come sopra menzionato, riflettono lo stato di qualità di un corpo idrico, sia esso corso d'acqua o acquifero sotterraneo, che per sua stessa natura rappresenta un continuum ambientale e territoriale con caratteristiche molto disomogenee e discontinue e con altrettanta variabilità dei parametri di qualità biologica e chimica.

Inoltre, come noto, fatte salve le fonti diffuse di inquinamento oggetto della direttiva "Nitrati", attribuibili ad uno specifico settore produttivo (agricolo – zootecnico, tipologie di progetti di cui al Punto 1. Allegato II della direttiva VIA), per tutte le altre fonti, sia puntuali che diffuse, l'analisi delle pressioni esercitate dai determinanti (sia socio-economici che ambientali) che caratterizzano il territorio e la stima della significatività degli impatti sullo stato dei corpi idrici è oggetto specifico delle complesse analisi e delle valutazioni contenute nei Piani di Gestione elaborati a livello di distretto idrografico.

Tale complessità non solo, ad oggi, non si può "tradurre" in un indicatore chiaro ed univocamente determinabile sul territorio e facilmente fruibile per i proponenti, ma altresì non è altrettanto tecnicamente attribuibile alle specifiche tipologie di progetti dell'Allegato IV: non appare infatti coerente applicare il criterio, ad esempio, ad un

impianto industriale che certamente produrrà scarichi idrici solo perché localizzato in prossimità di un tratto di un corso d'acqua in cui lo stato di qualità è scadente o pessimo, senza distinguere innanzi tutto se lo stato di compromissione è ecologico o chimico e senza distinguere: la portata dello scarico (classi di significatività), la tipologia di inquinanti allo scarico, il recapito finale (direttamente in corpo idrico o in fognatura e successivamente in impianti di depurazione), e infine, se a seguito delle analisi e valutazioni del Piano di Gestione sono state individuate misure che direttamente o indirettamente interessano un determinato comparto produttivo o attività antropica ricadente nell'Allegato IV.

Si rappresenta che in base alle norme nazionali vigenti, qualsiasi scarico nei corpi idrici o prelievo di acqua superficiale o sotterranea indipendentemente dalla assoggettabilità o meno alla disciplina di VIA, è disciplinato in funzione del rispetto degli obiettivi di tutela quali-quantitativa dei corpi idrici e deve comunque essere oggetto di specifica autorizzazione (Parte Terza, Titolo Terzo D.Lgs.152/2006).

Si evidenzia inoltre che, la nuova direttiva VIA 2014/52/UE, al fine di migliorare l'efficacia della valutazione dell'impatto ambientale e ridurre la complessità amministrativa, introduce (art. 2, commi 2 e 3) la possibilità per gli Stati membri di integrare o coordinare la procedura di VIA in altre procedure autorizzative anche per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa dell'Unione. Tuttavia, la nuova direttiva VIA prevede (art. 2.3) che, solo nel caso di *"...progetti per i quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e dalla direttiva 92/43/CEE del Consiglio e/o dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio , gli Stati membri provvedono ove opportuno, affinché siano previste procedure coordinate e/o comuni che soddisfano le prescrizioni di tale normativa dell'Unione."*

Nel caso di progetti per i quali l'obbligo di effettuare una valutazione degli effetti sull'ambiente risulta contemporaneamente dalla direttiva VIA e da atti normativi dell'Unione diversi dalle direttive Habitat e Uccelli sopra citate, la nuova direttiva VIA prevede che *"...gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate e/o comuni"*.

All'ultimo periodo dell' art. 2.3 è previsto che *"La Commissione fornisce orientamenti in merito all'istituzione di procedure coordinate o comuni per i progetti che sono contemporaneamente soggetti alle valutazioni ai sensi della presente direttiva e delle direttive 92/43/CEE, 2000/60/CE, 2009/147/CE o 2010/75/UE"*.

L'Italia ha già previsto nel proprio ordinamento procedure integrate e/o coordinate tra la VIA e le disposizioni delle direttive 92/43/CEE, 2009/147/CE, 2010/75/UE, 2001/42/CE e potrà prevedere, anche in base ai futuri orientamenti che saranno forniti dalla Commissione europea, a introdurre procedure integrate o coordinate tra la VIA e le disposizioni della direttiva 2000/60/CE.

Si riscontra infine che, in base ai dati disponibili, nessuno Stato membro per definire le soglie utilizza il criterio *"zone in cui gli standard di qualità ambientale dell'Unione sono già stati superati"* includendo gli SQA previsti dalla direttiva Acque. Qualora tuttavia siano disponibili esempi di metodologie e *"best practices"* già applicate da altri Stati membri da prendere a riferimento, sarà possibile accogliere la proposta della Commissione di emendare le Linee Guida estendendo gli SQA da considerare anche alla direttiva Acque.

## 2.7. Quesito 3.C – Aree protette L.394/1991

La Commissione osserva e richiede che:

*Le linee guida prevedono che la riduzione del 50% si applichi alle soglie stabilite dall'Allegato IV della legislazione italiana per tutti i progetti localizzati i) nelle aree protette ai sensi della legislazione italiana (L. 394/1991) ovvero ii) nei siti della rete Natura 2000.*

*La Commissione si chiede se non vi sia un'incongruenza nell'ordinamento italiano per quanto riguarda le aree di cui al suddetto punto i). Infatti, se da una parte, le linee guida prevedono che la riduzione del 50% si applichi anche ai progetti localizzati nelle aree protette in base alla normativa italiana (L. 394/1991), dall'altra, le stesse linee guida ricordano che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, lettera b) del D.Lgs. 152/2006, i progetti previsti all'interno di tali aree devono sempre essere sottoposti alla procedura di VIA.*

*Le Autorità italiane sono invitate a fornire chiarimenti su tale questione relativa alle aree protette in base alla legislazione italiana (L. 394/1991).*

### 2.7.1. Risposta al Quesito 3.C

Le disposizioni del D.Lgs.152/2006 non risultano in contrasto con le Linee guida in quanto, il comma 6, lettera b) dell'articolo 6 prevede che *"Fatto salvo quanto disposto al comma 7...., viene effettuata altresì una valutazione per [...] b) i progetti di cui all'allegato IV al presente decreto, relativi ad opere o interventi di nuova realizzazione, che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette come definite dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394"*.

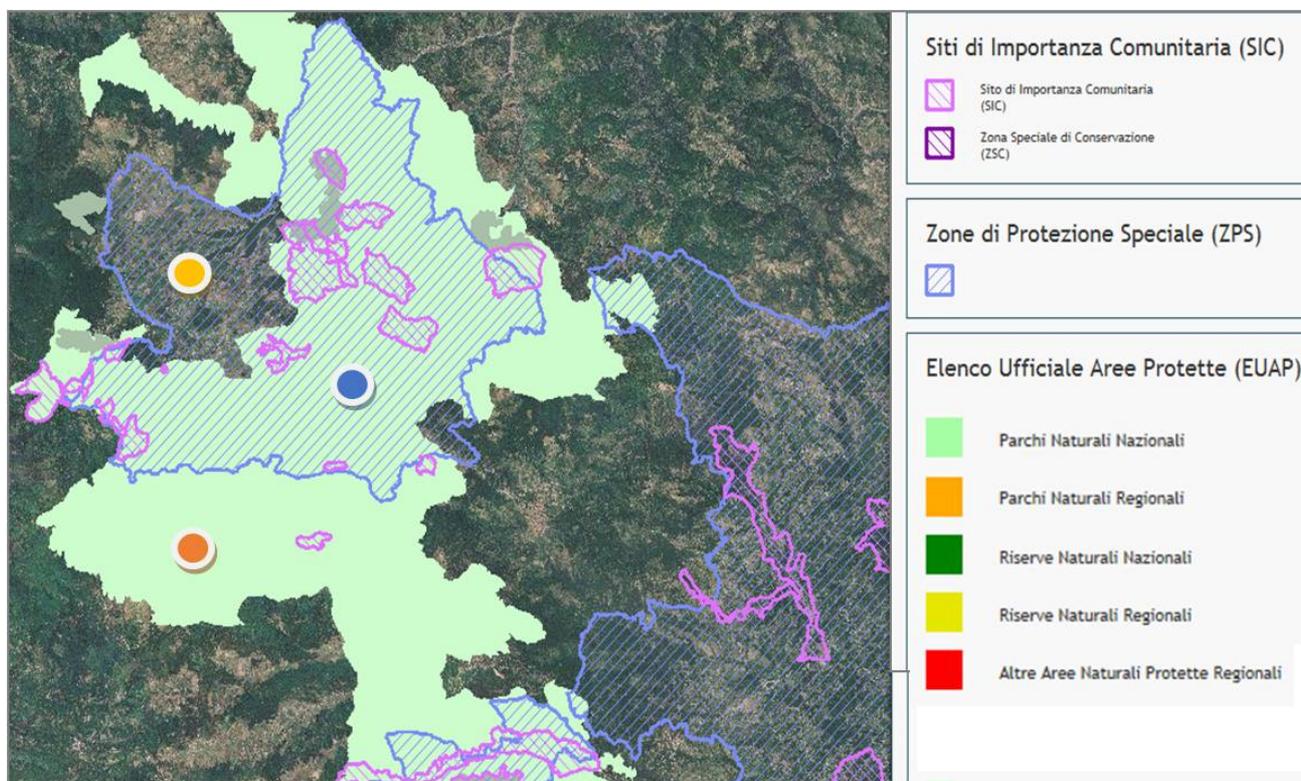
Tale disposizione deve essere coordinata con quanto previsto dal successivo comma 8, del medesimo articolo 6:

*"Per i progetti di cui agli allegati III e IV, ricadenti all'interno di aree naturali protette, le soglie dimensionali, ove previste, sono ridotte del cinquanta per cento. Le medesime riduzioni si applicano anche per le soglie dimensionali dei progetti di cui all'allegato II, punti 4-bis) e 4-ter), relativi agli elettrodotti facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale"*

Il combinato disposto equivale in pratica a prevedere che per un progetto ricadente in area protetta ai sensi della normativa nazionale (L.394/1991) ed incluso nell'Allegato III o IV al D.Lgs.152/2006 la soglia dimensionale, ove prevista, deve essere ridotta del 50%. Parimenti, per i progetti di cui all' Allegato IV che ricadono, anche parzialmente, all'interno di aree naturali protette definite dalla Legge 394/1991, oltre alla riduzione della soglia dimensionale del 50%, è previsto l'assoggettamento a VIA, anziché a screening.

Si fornisce, a titolo esplicativo il seguente esempio per un progetto dell'Allegato Allegato IV (Punto 2.e) "impianti industriali per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento con potenza complessiva superiore a 1 MW".

Localizzazione	Soglia	Procedura
 Parco Nazionale della Sila, istituito ai sensi della Legge 394/1991	0,5 MW	VIA
 ZPS "Sila Grande" IT93103	0,5 MW	Screening
 Parco Nazionale della Sila e ZPS "Sila Grande" IT93103	0,5 MW	VIA



Alla luce di quanto sopra, non si rileva nessuna incongruenza nell'ordinamento italiano, in quanto le Linee Guida ripropongono, per le aree naturali protette dalla legislazione nazionale, quanto già previsto dal combinato disposto dell'art. 6, comma 6, lettera b), e del comma 8 del medesimo articolo.