

QUADRO DEI RIFERIMENTI E DELLE CORRELAZIONI UTILI PER LA PROGETTAZIONE E LA VALUTAZIONE DELLE OPERE NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA DI VIA E ACCOMPAGNAMENTO NELLA REALIZZAZIONE

Delibera del Consiglio SNPA n. 305/2025 del 27.11.2025



QUADRO DEI RIFERIMENTI E DELLE CORRELAZIONI UTILI PER LA PROGETTAZIONE E LA VALUTAZIONE DELLE OPERE NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA DI VIA E ACCOMPAGNAMENTO NELLA REALIZZAZIONE

Delibera del Consiglio SNPA n. 305/2025 del 27.11.2025

Il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) è operativo dal 14 gennaio 2017, data di entrata in vigore della legge 28 giugno 2016, n. 132 di "Istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente e disciplina dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale" (ISPRA).

Il SNPA è composto dall'ISPRA, ente pubblico nazionale di ricerca che ne coordina le attività, e dalle agenzie per la protezione dell'ambiente delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Attraverso la cooperazione a rete, il Sistema lavora per raggiungere prestazioni tecniche ambientali uniformi sull'intero territorio nazionale, a vantaggio della tutela dell'ambiente e a beneficio della popolazione, dell'attività delle imprese e del sistema pubblico in generale. Le prestazioni tecniche riguardano le attività ispettive e di controllo ambientale, il monitoraggio dello stato dell'ambiente, il controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento, il supporto alle attività in campo ambientale dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, la ricerca finalizzata a tali scopi nonché la raccolta, l'organizzazione e diffusione dei dati e delle informazioni ambientali che sono riferimenti ufficiali dell'attività di tutta la pubblica amministrazione.

Il Sistema produce documenti tecnici quali Report ambientali SNPA, Linee guida SNPA, Pubblicazioni tecniche SNPA e pareri vincolanti in base alla legge. Organo deliberativo del Sistema è, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 132/2016, il Consiglio del Sistema Nazionale, presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dai rappresentanti legali delle agenzie e dal Direttore generale dell'Istituto.

Le persone che agiscono per conto delle componenti del Sistema non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in queste pubblicazioni.

Citare questo documento come segue:

SNPA, "Quadro dei riferimenti e delle correlazioni utili per la progettazione e la valutazione delle opere nell'ambito della procedura di via e accompagnamento nella realizzazione", Pubblicazioni tecniche SNPA, 2025

ISBN 978-88-448-1291-1

© Pubblicazioni tecniche SNPA 2025

La collana Pubblicazioni tecniche SNPA raccoglie elaborazioni prodotte dal Sistema e derivanti dalle attività di approfondimento scientifico e tecnico, anche progettuale, che accrescono la conoscenza su una tematica e sono propedeutiche alla eventuale produzione di Report ambientali SNPA o di Linee guida SNPA.

Riproduzione autorizzata citando la fonte.

Coordinamento della pubblicazione online:

Daria Mazzella – ISPRA

Copertina:

Elena Porrazzo – Ufficio Grafica ISPRA

2025

Abstract

La finalità del presente documento è di descrivere ed esaminare i più recenti strumenti normativi e di indirizzo in modo da poter condividere in ambito SNPA un comune approccio alla revisione delle LLGG n. 28/2020 e 35/2021 a supporto della procedura di Valutazione di impatto ambientale.

The purpose of this document is to describe and examine the most recent regulatory and policy tools so that we can share a common approach to the revision of LLGG no. 28/2020 and 35/2021 in support of the Environmental Impact Assessment procedure.

Coordinamento stesura Pubblicazione tecnica e Gruppo di Lavoro ISPRA:

ISPRA: Anna Cacciuni.

Redattori/Autori

ISPRA: Anna Cacciuni, Silvia Bertolini, Filippo Bianchi, Flavia Caramelli, Caterina D'Anna, Luigi Di Micco, Federica Fiesoletti, Alessandro Grillo, Viviana Lucia, Stefania Mandrone, Stefano Pranzo, Margherita Secci, Rosalba Tamburro, Marilena Tedeschi, Giuseppe Trinchera, Saverio Venturelli, Chiara Vicini.

Arpa Campania: Pierlugi Parrella

Arpa Calabria: Clemente Migliorino, Pasqualino Cerminara

Arpa Lazio: Marco Rizzuto

Arpa Liguria: Serena Recagno

Arpa Lombardia: Federica Ghezzi, Valeria Spirolazzi

APPA Trento: Gabriele Rampanelli

Arpa Veneto: Andrea Lombardo

Arpa Toscana: Stefano Tessitore

Arpa Emilia-Romagna: Tamara Mordenti

Percorso istruttorio

Documento elaborato nell'ambito dell'articolazione istruttoria del Consiglio SNPA:

TICII - GDL II/01

Documento condiviso con:

RRTEM 08 - Valutazioni ambientali, verifiche e monitoraggio e controllo grandi opere

RRTEM07 (Autorizzazioni ambientali AIA, AUA, RIR (attività istruttorie e controlli)

RRTEM 14 Rifiuti

Coordinamento Tecnico Operativo (CTO)

Documento adottato dal Consiglio SNPA, con Delibera del Consiglio SNPA n 305 del 27/11/2025

SOMMARIO

PREMESSA.....	8
1. INTRODUZIONE	9
2. RIFERIMENTI PER UN PERCORSO CONDIVISO	11
2.1 COMUNITARI E NAZIONALI.....	11
2.2 CAMPO DI APPLICAZIONE	11
3 RIFERIMENTI PER UNA PROGETTAZIONE SOSTENIBILE.....	13
3.1 POLITICHE E STRATEGIE DI SOSTENIBILITÀ – RIFERIMENTI INTERNAZIONALI E COMUNITARI.....	14
3.1.1 Agenda 2030	14
3.1.2 Regolamento UE 2020/852.....	18
3.1.3 I piani di ripresa e resilienza e il principio “do no significant harm”	19
3.2 STRUMENTI OPERATIVI TECNICO NORMATIVI NAZIONALI	20
3.2.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	20
3.2.2 Il codice dei contratti pubblici: il D.Lgs. 36/2023.....	21
3.2.3 I criteri ambientali minimi	23
3.2.4 Le Linee Guida per la redazione del PFTE del MIMS	23
4 LA PROGETTAZIONE E LO STUDIO DI IMPATTO AMBIENTALE.....	25
4.1 CORRELAZIONE CON IL PRINCIPIO DNSH	25
4.2 CORRELAZIONE CON IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DLGS 36/2023	26
4.3 CORRELAZIONE TRA IL PROGETTO DI MONITORAGGIO AMBIENTALE E LO STUDIO DI IMPATTO AMBIENTALE.....	27
4.3.1 Schema di sintesi	28
5 INDICAZIONI PER LA REALIZZAZIONE DELL’OPERA.....	29
5.1 PROVVEDIMENTO DI VIA.....	29
5.2 QUADRI PRESCRITTIVI DELLE CONDIZIONI AMBIENTALI.....	29
5.3 PAROLE CHIAVE PER UN LINGUAGGIO COMUNE	30
5.4 ATTIVITÀ DEL SNPA	32
5.4.1 Attivazione della procedura di verifica ottemperanza	32
5.4.2 Condizioni Ambientali in carico al SNPA.....	34
5.5 MONITORAGGIO AMBIENTALE E COINVOLGIMENTO SNPA.....	36
5.5.1 Soglie di attenzione.....	37
5.5.2 Report periodici.....	37
5.5.3 Sopralluoghi in campo.....	37
5.5.4 Correlazioni tra Monitoraggio Ambientale in ambito VAS, Piano di Monitoraggio Ambientale e Piano di Monitoraggio e Controllo.....	38
5.5.5 Coordinamento tra Verifiche di ottemperanza alle Condizioni ambientali e Gestione Terre e Rocce da Scavo	40
6 ULTIME MODIFICHE ALL’ART. 28 DEL D.LGS. 152/2006.....	41
6.1 ASPETTI GENERALI.....	41

6.2 ALCUNE PRECISAZIONI	41
6.3 DOCUMENTO DI COLLAUDO	42
BIBLIOGRAFIA GENERALE.....	44

PREMESSA

La presente Pubblicazione tecnica intende dare riscontro agli aggiornamenti normativi intervenuti in materia di valutazione dell'impatto ambientale (VIA), alle politiche di sviluppo presenti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e nel Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC), ai principi tecnico-scientifici in evoluzione, a partire dagli innovativi strumenti per progettare ed eseguire opere ambientalmente sostenibili e socialmente accettate dai territori come ad esempio il principio "Do No Significant Harm" (DNSH).

La finalità è di fornire un documento di inquadramento ed aggiornamento di quanto finora prodotto a livello tecnico e normativo, ponendo le basi per una revisione delle norme tecniche di attuazione per la VIA, abrogate dal D.lgs. 104/2017 e della linea guida per la redazione dei Progetti di monitoraggio ambientale (PMA) delle opere assoggettate a VIA elaborate dal MASE/MIC/ISPRA nel 2014. Si pone inoltre lo scopo di definire un linguaggio comune tra tutti gli attori coinvolti.

In tale contesto si è ritenuto opportuno considerare nel presente documento anche gli aspetti legati alla fase autorizzativa antecedente la realizzazione dell'opera, partendo quindi dai contenuti dello Studio di Impatto Ambientale e richiamando, ove necessario, quanto riportato nella Linea Guida SNPA 28/2020 "Valutazione di impatto ambientale. Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale".

Per concludere, la presente Pubblicazione tecnica ha l'obiettivo di descrivere ed esaminare i più recenti strumenti normativi in modo da poter condividere in ambito SNPA un comune approccio alla revisione delle LLGG n. 28/2020 e 35/2021 e sviluppare le complesse tematiche di valutazione ambientale senza entrare nel campo della progettazione che esula dalle competenze di SNPA, ma che sempre più si integra nel contesto ambientale ed ha necessità di strumenti metodologici per raggiungere i migliori risultati.

1. INTRODUZIONE

Nell'ambito della progettazione delle opere infrastrutturali, quali: autostrade, porti, ferrovie, aeroporti, insediamenti industriali, impianti, elettrodotti, centrali per energia, reti di telecomunicazioni, datacenter, ecc. il tema della sostenibilità ambientale risulta sempre più centrale e, come illustreremo nella trattazione che segue, pervade tutti gli aspetti che riguardano le opere a partire dalla loro programmazione.

Il Piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR) richiede progettazioni sostenibili, che non arrechino danno all'ambiente e socialmente accettate dai territori.

Tale è ormai la sensibilità per la sostenibilità ambientale e sociale delle opere che il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento UE 241/2021) stabilisce che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) debbano soddisfare il principio di non arrecare danno significativo all'ambiente. Tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità degli interventi al principio del "Do No Significant Harm" (DNSH), con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852.

Il principio DNSH, declinato sui sei obiettivi ambientali definiti nell'ambito del sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili, ha lo scopo di valutare se una misura possa o meno arrecare un danno ai sei obiettivi ambientali individuati nell'accordo di Parigi (Green Deal europeo).

I sei obiettivi ambientali cui si applica il principio DNSH sono:

1. mitigazione dei cambiamenti climatici;
2. adattamento ai cambiamenti climatici;
3. uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine;
4. economia circolare;
5. prevenzione e riduzione dell'inquinamento;
6. protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Le informazioni contenute nelle schede tecniche sono volte a verificare la conformità al principio DNSH principalmente da un punto di vista operativo.

Si deve considerare che alcune delle misure del PNRR o alcuni interventi infrastrutturali di grandi dimensioni potrebbero al contempo essere soggetti a procedimenti di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) o Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) oppure essere assoggettati ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) o Autorizzazione Unica Ambientale (AUA).

La Guida operativa per il DNSH prevede anche il caso di interventi che poi ricadono nella normativa di VIA, VAS, AIA, l'AUA, ecc. indicando che tutti i vincoli DNSH dovranno essere presi in considerazione. Sarà quindi cura del proponente tenerne conto nella fase specifica di autorizzazione ambientale e successivamente garantire il corretto mantenimento di tutte le condizioni previste in sede autorizzativa. Laddove possibile, questo può essere supportato da un sistema documentato di responsabilità e di registrazioni del tipo di quello previsto dai sistemi di Gestione Ambientale tipo ISO 14001 o Emas.

Questo tipo di approccio permette di verificare la coerenza con il principio DNSH all'interno dello stesso processo di VAS o VIA e al contempo garantisce la presenza delle valutazioni e analisi a supporto di livello strategico, necessarie per giustificare alla Commissione Europea il rispetto dello stesso principio.

Di conseguenza le norme tecniche o linee guida per la valutazione ambientale devono tenere conto del principio DNSH e di come questo si sviluppi e si attui in tutte le fasi degli interventi.

Il PNRR riconosce agli investimenti nelle infrastrutture un ruolo centrale per lo sviluppo e la coesione, prevedendo inedite risorse da destinare alla trasformazione del capitale infrastrutturale del Paese. Al contempo, coerentemente con le linee guida e le strategie adottate a livello europeo, il Piano promuove una visione integrata dello sviluppo ricercando un equilibrio sinergico tra dimensioni economiche, sociali e ambientali e gli aspetti di natura tecnico-realizzativa.

Il D.lgs 36/2023 definisce i livelli e contenuti di progettazione per i PFTE e PE e dedica l'ALLEGATO I.7 alla definizione dei contenuti dei due livelli di progettazione oltre a stabilire il contenuto minimo del quadro delle necessità e del documento di indirizzo della progettazione che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono predisporre, riprendendo quanto già tracciato dalle linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC" del MIMS – Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (Luglio 2021) i quali al loro volta definivano i contenuti essenziali del PFTE (previste dall'ART. 48, comma 7 del D.L. 31 maggio 2021, n.77 convertito nella Legge 29 luglio 2021, n.108), che indicano come "attraverso l'innovazione e lo sviluppo infrastrutturale è possibile perseguire obiettivi ambientali e, al tempo stesso, ridurre i costi operativi, aumentare la produttività e l'efficienza, la sicurezza sul lavoro, l'inclusione e l'accessibilità. La duplice sfida è, pertanto, l'individuazione di quelle progettualità che dal punto di vista tecnico e qualitativo possano soddisfare questi criteri, e al tempo stesso, rendere più efficiente il processo approvativo, anche attraverso mirati strumenti di semplificazione.

Nel caso delle opere infrastrutturali del PNRR, l'anticipazione al PFTE dei pareri, nulla osta ed autorizzazioni delle diverse Amministrazioni coinvolte nel processo autorizzativo delle opere, comporta l'esigenza ineludibile di concretizzare il più possibile gli elementi caratterizzanti e gli impatti dell'opera in questa fase progettuale, demandando alle fasi successive la sola definizione di aspetti tecnici che non incidano sul contenuto dell'intervento infrastrutturale.

Operando coerentemente le valutazioni ambientali, il progetto esecutivo non modificherà i rapporti tra l'infrastruttura e il territorio nel quale è inserita.

Quindi le Linee Guida del MIMS descrivono un processo metodologico rigoroso e tracciabile che conduce alla definizione di un PFTE attraverso la raccolta dati, l'esame ed il confronto di alternative e scelte progettuali ed altre indicazioni che richiamano elementi evidenziati e peculiari della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, procedura di riferimento per la sostenibilità ambientale delle opere, a conferma della necessaria integrazione che deve esserci tra aspetti ambientali ed aspetti progettuali.

A conferma di ciò le Linee Guida del MIMS descrivono un processo metodologico che integra la componente ambientale già nella scelta degli obiettivi che le opere devono soddisfare.

Per quel che concerne la VIA, con il recepimento dell'ultima direttiva europea (D. Lgs. 104/2017) sono state abrogate le Norme Tecniche per la redazione degli Studi di impatto ambientale ed è stato dato mandato al SNPA di proporre linee guida e norme tecniche per l'elaborazione della documentazione finalizzata allo svolgimento della VIA anche ad integrazione degli studi di impatto ambientale; inoltre, il D.L. 76/2020 convertito con Legge 120/2020 indica i tempi (60 gg) per detto recepimento.

Il Ministero dell'Ambiente ha dato mandato ad ISPRA di produrre, nell'ambito del SNPA, le "Norme tecniche per la redazione degli Studi di Impatto Ambientale" e SNPA ha elaborato dette Norme tecniche che sono state approvate nella riunione ordinaria del Consiglio SNPA del 09/07/2019 e pubblicate nella collana Linee guida SNPA (n. 28/2020). Ad oggi esse risultano frequentemente utilizzate dagli estensori dei SIA.

Il Consiglio SNPA ha anche approvato le "Linee guida per l'accompagnamento ambientale delle grandi opere infrastrutturali" nella riunione del 20/12/2021 pubblicate nella collana Linee guida SNPA (n. 35/2021).

Scopo di queste Linee guida è la definizione di una serie di processi e metodi volti a verificare la corretta realizzazione dell'opera dal punto di vista ambientale, individuando, altresì, delle azioni utili a controllare l'evoluzione dell'ambiente interessato. La realizzazione di grandi infrastrutture sul territorio, infatti, spesso determina impatti inattesi su diverse matrici ambientali e forti preoccupazioni da parte delle popolazioni interessate.

Che si vada sempre più verso l'integrazione tra progettazione ed aspetti ambientali è confermato dal fatto che i maggiori Proponenti di opere infrastrutturali fanno sempre più ricorso al Sistema di Certificazione "Envision". Questo è il primo sistema di rating per la progettazione e realizzazione di infrastrutture sostenibili ed opera attraverso una griglia di analisi, adattabile a qualunque progetto di sviluppo infrastrutturale. "Envision" è uno strumento di valutazione indipendente, in grado di supportare concretamente imprese, progettisti, amministrazioni pubbliche e cittadini nella progettazione delle infrastrutture. Sotto il profilo dell'efficacia dell'investimento, del rispetto dell'ecosistema, del rischio climatico e ambientale, della durabilità, della leadership e del miglioramento della qualità della vita, Envision guarda in modo olistico allo sviluppo dell'infrastruttura e alla sua sostenibilità a lungo termine.

La sommaria elencazione degli obblighi normativi, delle linee guida e degli strumenti volontari disponibili per progettare ed eseguire opere sostenibili, così come chiede il PNRR, ma anche ambientalmente e socialmente accettate dai territori, porta alla considerazione della necessità di aggiornare alcuni dei prodotti già elaborati dall'SNPA alla luce delle modifiche normative intervenute e dell'attuale contesto determinato dalle politiche correlate al PNRR e al PNC.

La presente Pubblicazione tecnica ha quindi lo scopo di creare una conoscenza condivisa per poi provvedere all'aggiornamento delle:

- Linee Guida SNPA 28/2020 Valutazione di Impatto Ambientale "Norme tecniche per la redazione degli Studi di impatto ambientale" per gli aspetti relativi agli aggiornamenti normativi intervenuti in materia di valutazione dell'impatto ambientale, di politiche di sviluppo presenti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e nel Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC), dei principi tecnico-scientifici in evoluzione, a partire dagli strumenti per progettare ed eseguire opere ambientalmente sostenibili e socialmente accettate dai territori (ad es. principio "Do No Significant Harm" – DNSH).
- Linee Guida SNPA 35/2021 "Linee Guida per l'Accompagnamento Ambientale di Grandi opere infrastrutturali" per gli aspetti legati ad alcune richieste di chiarimento nell'ambito del percorso di condivisione con altri Soggetti titolari (MASE, MIMS, ANAS e RFI).

Inoltre, la presente Pubblicazione tecnica fornisce indirizzi operativi in merito alla corretta stesura delle condizioni ambientali ex art. 28 del Dlgs. 152/06, uno schema di metodologia condivisa per l'attività di verifica delle ottemperanze alle condizioni ambientali contenute nei Decreti autorizzativi, le indicazioni preliminari per una procedura integrata VIA-VAS e VIA-AIA per alcune tipologie di opere, nonché le modalità operative in tema di sanzioni, di cui all'art. 29 del Dlgs. 152/06. Infine, per quanto riguarda il documento di collaudo delle opere, di cui all'art. 28 co. 7-bis del Dlgs. 152/06, è stato effettuato un aggiornamento con i riferimenti normativi collegati ai vari temi.

2. RIFERIMENTI PER UN PERCORSO CONDIVISO

2.1 COMUNITARI E NAZIONALI

- Direttiva 2014/52/UE (Pubblicata nella G.U.U.E. 25 aprile 2014, n. L 124) reca modifiche alla Direttiva 2011/92/UE1 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; è stata recepita in Italia con il Dlgs 104/2017 di modifica del Dlgs 152/2006.
- Linee Guida della Commissione Europea per la predisposizione degli Studi di Impatto Ambientale "Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on preparation of Environmental Impact Assessment Report, 2017". All'interno delle linee guida è esplicitato che il documento è stato predisposto per essere utilizzato in tutta l'Unione Europea (UE) e non è quindi in grado di riflettere tutti gli specifici obblighi giuridici e le pratiche operative della VIA nei diversi Stati Membri. Pertanto, insieme a questo documento dovrebbero essere sempre prese in considerazione le linee guida nazionali, regionali o locali esistenti in materia di VIA. Inoltre, i documenti di indirizzo dovrebbero essere sempre utilizzati unitamente alla Direttiva e alla normativa nazionale o locale sulla VIA.
- D.Lgs. 152/2006 - Norme in materia ambientale (Parte Seconda, in ultimo modificato dalla L. 2 febbraio 2024, n. 11 e dalla L. 56 del 29 aprile 2024).
- Dlgs 36/2023 - Codice dei contratti pubblici.
- L.132/2016 - Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.
- LLGG SNPA 28/2020.

Il D.Lgs. 152/2006, sia nelle sue parti generali sia nelle parti attinenti ai fattori ambientali, è il riferimento principale cui attenersi. Nelle LLGG SNPA 28/2020, infatti, si è inteso integrare i contenuti previsti dall'art. 22 e le indicazioni dell'Allegato VII del D.Lgs. 152/06 s.m.i. che sono stati definiti appunto nel testo "contenuti minimi".

Si ritiene che il documento redatto da SNPA si collochi tra le linee guida nazionali ad integrazione delle linee guida della Commissione Europea, si evidenzia inoltre che nella predisposizione del documento SNPA le indicazioni tecniche contenute nelle Linee Guida della Commissione Europea sono state prese costantemente in considerazione.

2.2 CAMPO DI APPLICAZIONE

La presente Pubblicazione tecnica ha la finalità di indicare un percorso, non vincolante, ma che consideri la complessità degli aspetti che interessano il tema della realizzazione di una infrastruttura sostenibile, è valido quindi per tutte le tipologie di opere indicate negli allegati alla parte seconda del Dlgs. 152/2006 e per tutti gli ambiti territoriali, di conseguenza il livello di approfondimento non è specifico.

Il documento anche se riferito al livello nazionale, fornisce elementi utili anche per l'applicazione a livello regionale.

Per quanto riguarda i possibili utenti, il documento intende costituire un riferimento univoco per SNPA in quanto Enti interessati/coINVOLTI a differente titolo nelle varie fasi della procedura; contestualmente può essere uno strumento utile per l'autorità competente al fine di definire principi e linguaggio comune per facilitare il dialogo e la collaborazione.

Anche i proponenti le opere possono trarre utili spunti dalla trattazione nelle fasi di elaborazione della documentazione e durante lo svolgimento della procedura.

Per circoscrivere il campo di azione del presente documento è necessario considerare l'opera fin dalle fasi iniziali della sua ideazione in stretta e continua relazione con gli studi ambientali volti a mitigarne il suo inserimento e le ricadute ambientali sul territorio.

Lo scambio informativo con le analisi ambientali deve essere un percorso che interessa l'intero ciclo di vita dell'opera; deve essere quindi perseguito sia nella fase di sviluppo progettuale, nei suoi vari livelli di definizione, sia nella fase di realizzazione, esercizio ed eventuale dismissione della stessa.

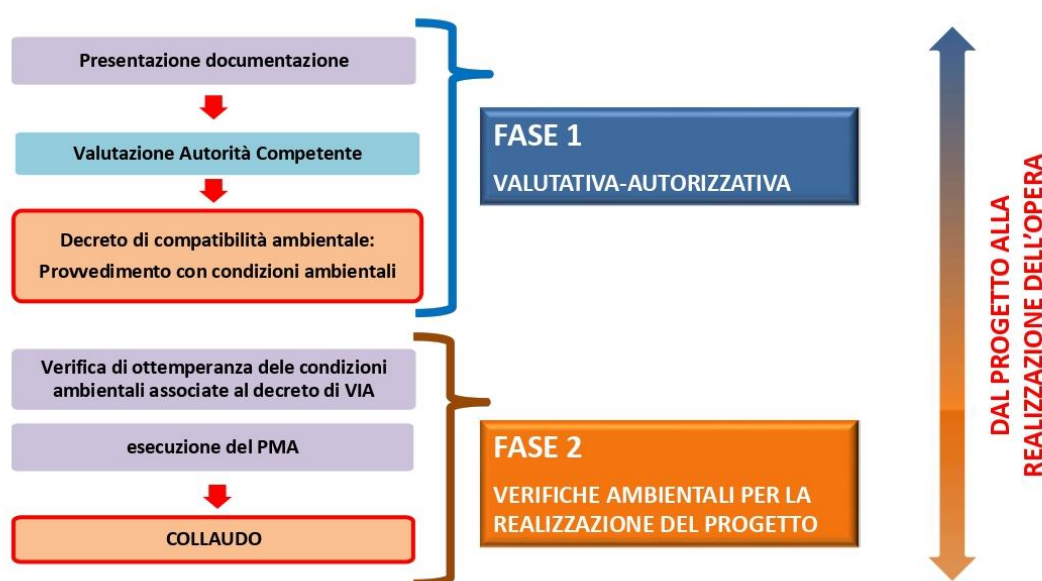
Tale approccio risulta coerente con i dettami delle recenti modifiche al codice degli appalti che prevedono che le istanze ambientali intervengano già nelle primissime fasi di ideazione dell'opera.

Per quanto riguarda la procedura di VIA, propedeutica alla realizzazione del progetto, si ricorda che con il provvedimento di VIA si conclude la fase autorizzativa della procedura. Il provvedimento, oltre all'autorizzazione o al diniego alla realizzazione del progetto, contiene anche le eventuali e motivate condizioni ambientali, tra cui le misure per il monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi.

A seguito del provvedimento positivo di VIA il proponente può dar inizio alle attività funzionali alla realizzazione e all'esercizio del progetto, per il controllo delle quali è prevista l'attivazione della fase della procedura denominata "verifica di ottemperanza" delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di VIA.

Tale fase, prevista dall'art.28 del Dlgs 152/06, tra le altre cose, prevede che il proponente, entro i termini di validità disposti dal provvedimento stesso, trasmetta all'autorità competente la documentazione riguardante il collaudo delle opere o la certificazione di regolare esecuzione delle stesse, comprensiva di specifiche indicazioni circa la conformità delle opere rispetto al progetto depositato e alle condizioni ambientali prescritte.

Figura 1: Il processo di valutazione ambientale dall'idea progettuale alla realizzazione dell'opera (elaborazione ISPRA)



Pertanto, il presente documento riguarda tutta la procedura e quindi sia la fase 1 che assume in sé tutte le attività necessarie a traghettare l'autorizzazione alla realizzazione del progetto proposto, sia la fase 2 che interessa la realizzazione e l'esercizio dell'opera coerentemente con quanto autorizzato.

Si ribadisce che i criteri di sostenibilità ambientale devono guidare gli attori coinvolti sia nella fase progettuale sia in quella realizzativa. Nei successivi capitoli si passerà ad una disamina, che evidenzia gli aspetti ambientali, delle recenti normative.

3 RIFERIMENTI PER UNA PROGETTAZIONE SOSTENIBILE

Le Istituzioni europee - per rimediare ai problemi economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria del Covid 19 e per rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale - hanno realizzato un "piano di ripresa", che si basa su una nuova politica di coesione europea e sullo strumento finanziario denominato "Next Generation EU", strumento temporaneo da 750 miliardi di euro pensato appunto per stimolare una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa".

Obiettivo principale del Next Generation EU è quello di sostenere interventi che contribuiscano ad attuare l'Accordo di Parigi (Green Deal europeo) e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

In questo contesto si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), strumento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei del Next Generation EU.

Tali fondi, nati per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia, sono finalizzati a rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa, dotandola degli strumenti necessari per affrontare le sfide ambientali, tecnologiche e sociali.¹

Il PNRR, in particolare, prevede una serie di progetti indirizzati al raggiungimento di obiettivi quali ad esempio la digitalizzazione del paese, la transizione ecologica e la realizzazione di infrastrutture di mobilità sostenibile.

Alcuni degli interventi del PNRR erano già previsti dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima PNIEC del 2020. Così come i piani di ripresa e resilienza, anche lo PNIEC recepisce le indicazioni contenute nel Patto verde europeo, che stabilisce gli obiettivi che dovranno essere raggiunti entro il 2030 riguardanti i seguenti aspetti: efficienza energetica, produzione di energia da fonti rinnovabili, emissioni di CO₂, sicurezza energetica, sviluppo e mobilità sostenibili.

Il quadro normativo europeo che regola la redazione dei PNRR, la loro attuazione e l'invio di risorse è definito dal Regolamento UE 2021/241.

Esso prevede che, prima della valutazione di impatto ambientale, i progetti siano tenuti a dimostrare il rispetto del principio di "non arrecare un danno significativo" all'ambiente (Do No Significant Harm DNSH); il rispetto del requisito DNSH si estende pure sul ciclo dei fondi strutturali 2021-2027 e per le opere finanziate tramite lo PNIEC. Si noti comunque che non tutte le opere di rilevanza strategica, tra cui le opere stradali, sono tenute a rispettare il principio DNSH.

Il principio DNSH si basa su quanto specificato nella "Tassonomia per la finanza sostenibile", adottata per promuovere gli investimenti del settore privato in progetti verdi e sostenibili nonché contribuire a realizzare gli obiettivi del Green Deal (Regolamento UE 2020/852 del 18/06/2020 e Regolamento Delegato 2021/2139).

Oltre al Regolamento Europeo, lo stato italiano ha adottato una propria governance del PNRR: il Decreto-legge 77/2021 (Decreto Semplificazioni attuativo del PNRR).

I progetti del PNRR soggetti a VIA devono inoltre essere redatti secondo quanto indicato dal nuovo codice degli appalti D.lgs. 36/2023. Esso prevede due livelli di progettazione: il progetto di fattibilità tecnico-economica P.F.T.E. e il progetto esecutivo P.E.

Il codice degli appalti specifica che il SIA debba essere sviluppato, seguendo le indicazioni delle Direttive 2011/92/UE e 2014/52/UE, in concomitanza col P.F.T.E.

Indicazioni su come redigere i P.F.T.E. sono riportate anche sulle Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili. Tali linee guida nello specifico sono state redatte per le opere ferroviarie e stradali.

In esse sono descritti i criteri di sostenibilità economica e ambientale che devono essere utilizzati nella scelta degli investimenti. Anche queste linee guida si concentrano in particolare sulla necessità di non arrecare danno significativo all'ambiente. Conseguentemente propongono che gli investimenti pubblici (per opere ferroviarie e stradali) che non rispettano il principio DNSH non debbano essere realizzati.

Pertanto, da quanto brevemente introdotto, è evidente come la procedura di VIA debba tenere in considerazione tutti i nuovi indirizzi e politiche ambientali comunitarie e nazionali di sostenibilità sviluppate negli ultimi anni, nonché le nuove norme attualmente in vigore. Di conseguenza, nei paragrafi seguenti, si esplicheranno in sintesi i contenuti di questi nuovi indirizzi, politiche e norme; poi tali contenuti saranno ripresi e dettagliati nel capitolo terzo di questa Pubblicazione tecnica specifico per il SIA e nel capitolo quarto connesso alla fase di realizzazione delle opere.

¹ https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/

3.1 POLITICHE E STRATEGIE DI SOSTENIBILITÀ – RIFERIMENTI INTERNAZIONALI E COMUNITARI

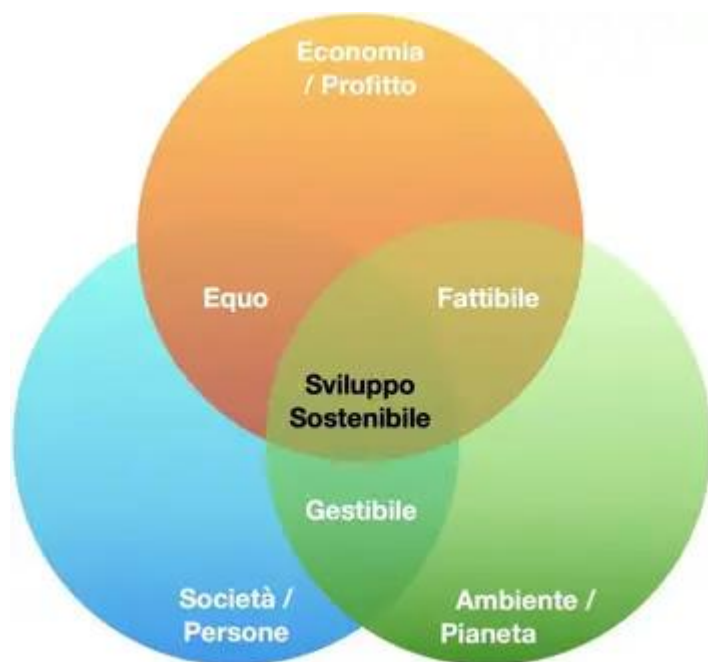
3.1.1 Agenda 2030

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione sottoscritto il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e approvato dall'Assemblea Generale dell'ONU. L'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs–inquadriati all'interno di un programma più vasto costituito da 169 target, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

Figura 2: Obiettivi per lo sviluppo sostenibile (<https://unric.org/it/agenda-2030/>)



In tale contesto, è stato espresso un chiaro giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale ed è stata definitivamente superata l'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale con l'affermazione di una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo.



I 17 Goals prendono in considerazione in maniera equilibrata le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile ²: economica, sociale ed ecologica e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici ed a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani.

Tutti i Paesi sono chiamati a contribuire, senza più distinzione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo, impegnandosi a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile.

In sintesi gli SDGs:

- si rivolgono indistintamente a tutti i Paesi del mondo, emergenti, sviluppati e in via di sviluppo;
- adottano una visione integrata della sostenibilità nelle sue dimensioni permettendo di cogliere la complessità delle problematiche attuali e i legami che le attraversano;
- sono fondati su cinque aree essenziali: persone, pianeta, prosperità, pace, partnership³;
- sono orientati alla ricerca di soluzioni innovative per lo sviluppo sostenibile.

In Italia è stata istituita la Cabina di regia "Benessere Italia", l'organo della Presidenza del Consiglio cui spetta il compito di "coordinare, monitorare, misurare e migliorare le politiche di tutti i Ministeri nel segno del benessere dei cittadini" e che rappresenta un passo avanti per dotare l'Italia di una governance per l'Agenda 2030, uno strumento che permetterà al Governo di promuovere un benessere equo e sostenibile attraverso la definizione di nuovi approcci e nuove politiche.

Le linee programmatiche si sviluppano in 5 macroaree:

- rigenerazione equo sostenibile dei territori,
- mobilità e coesione territoriale,
- transizione energetica,
- qualità della vita,
- economia circolare

Tali linee programmatiche pongono al centro la persona e mirano alla promozione di stili di vita sani, alla definizione di tempi di vita equilibrati, alla progettazione di condizioni di vita eque, alla promozione di azioni finalizzate allo sviluppo umano, alla formazione continua.

L'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), nata nel 2016 in Italia, monitora le politiche dell'UE rispetto all'attuazione dell'Agenda 2030 per fornire un quadro organico costantemente aggiornato sul cammino dell'Europa verso la sostenibilità e la resilienza e produce un rapporto annuale sullo stato del raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile in Italia, che si articola su due livelli:

- un'analisi sullo stato di avanzamento del nostro Paese rispetto all'attuazione dell'Agenda 2030 e ai 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs), condotta sia a livello macro per valutare gli impegni del Governo e della società italiana, sia a livello micro con un'analisi approfondita per singolo Goal;
- un quadro organico di raccomandazioni di policy, da sottoporre ai vertici, per segnalare gli ambiti in cui bisogna intervenire per assicurare la sostenibilità economica, sociale e ambientale del nostro modello di sviluppo.

Sviluppo Sostenibile

Secondo la definizione proposta nel rapporto "Our Common Future" pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Brundtland) del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo in grado di assicurare «il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri».

Recentemente, l'esigenza di articolare le politiche e i processi decisionali europei facendo leva su un modello sempre più orientato ai principi dello sviluppo sostenibile è stata rilanciata a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, quando il Green Deal e, più in generale, le politiche per la sostenibilità e l'inclusione sociale, sono state confermate quali elementi cardine del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) contro la crisi economica e sociale innescata dalla pandemia.

Gli effetti della recente pandemia hanno reso l'attuazione dell'Agenda 2030 e il conseguimento dei suoi obiettivi più urgente e impegnativo, sia a livello di Unione europea, che globalmente. Il bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027, integrato da Next Generation EU, si pone infatti l'obiettivo di rilanciare l'economia europea attraverso un approccio verde, sociale e digitale per costruire un futuro più sostenibile. Tra gli obiettivi generali del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che si attuano attraverso i PNRR degli stati membri, vi è il sostegno alle transizioni verde e digitale e la promozione di una crescita sostenibile.

² Dimensione ecologica: riproducibilità delle risorse; dimensione economica: efficienza, crescita; dimensione sociale: equità.

³ Il documento identifica, inoltre, un sistema di vettori di sostenibilità, definiti come ambiti di azione trasversali e leve fondamentali per avviare, guidare, gestire e monitorare l'integrazione della sostenibilità nelle politiche, nei piani e nei progetti nazionali

La governance internazionale

A livello internazionale, l'attuazione dell'Agenda 2030 e la distanza dal raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile viene monitorata annualmente dall'High Level Political Forum delle Nazioni Unite. La dichiarazione dell'Onu di maggio 2023 attesta lo stato critico dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030, anche a causa delle attuali crisi multiple e interconnesse (pandemia, guerra in Ucraina, problemi legati ai cambiamenti climatici) che hanno invertito o arrestato i progressi registrati nei primi anni dall'accordo.

I riferimenti normativi legati allo sviluppo sostenibile sono molteplici, soprattutto a livello internazionale. A cominciare dal Protocollo di Kyoto, dalla Dichiarazione di Stoccolma e la Dichiarazione di Rio, dagli Accordi di Parigi e così via. Altri esempi sono la norma ISO 26000 (Responsabilità sociale e sviluppo sostenibile per i vari tipi di organizzazioni), ISO 9004 (linee guida per il miglioramento delle prestazioni con riferimento alle aziende) o anche la Direttiva 2010/31/UE (prestazioni energetiche nell'edilizia).

Per quanto riguarda il regolamento di attuazione dell'Agenda 2030 il riferimento è la risoluzione 70/299 dell'Assemblea Generale dell'ONU, del 29 luglio 2016, che definisce le modalità e la tempistica della valutazione di progressi e risultati.

L'attuazione nazionale

Attraverso la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, definita SNSvS, approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE- ora CIPESS) il 22 dicembre 2017 l'Italia ha dato seguito *alla sottoscrizione dell'Agenda 2030, nel settembre del 2023 il documento di Strategia, aggiornato e revisionato al 2022, avendo ottenuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni - pdf, è stato approvato con Delibera CITE n. 1 del 18 settembre 2023.* Tale strategia disegna una visione di futuro e di sviluppo incentrata sulla sostenibilità e secondo l'interpretazione del MASE la SNSvS costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, in attuazione con quanto previsto dall'art. 34 del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.

Il MASE, inoltre, supporta le Regioni, le Province Autonome e le Città Metropolitane nella declinazione territoriale della SNSvS, definendo le proprie strategie di sostenibilità. In tale contesto, a livello nazionale sono state prese alcune iniziative legislative che riguardano i diversi aspetti dello sviluppo sostenibile.

La transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile rappresentano macro-obiettivi perseguiti da gran parte delle linee d'azione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), a partire dalla missione 2 a cui è destinato il maggior stanziamento, per un importo di circa 70 miliardi di euro.

Ai fini dell'attuazione dell'Agenda 2030, l'Italia ha realizzato un insieme di azioni che coinvolgono Governo, Regioni ed Enti locali, parallelamente al crescere delle iniziative della società civile; in realtà il processo di attuazione a livello nazionale interessa in primo luogo il livello governativo, sia nella fase di programmazione strategica, che in quella di monitoraggio e della verifica dei risultati. In tale contesto la SNSvS definisce le linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030.

Secondo quanto disposto dall'articolo 34 del D. Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente), la SNSvS è aggiornata con cadenza almeno triennale, e costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale.

I riferimenti per lo Sviluppo Sostenibile, oltre all'Agenda 2030 e alla SNSvS, sono:

di livello Internazionale:

- 7° Programma di Azione dell'Unione europea per l'Ambiente;
- Accordo di Parigi nell'ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC);
- Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030 Europa 2020;
- Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare COM (2015)614.

di livello Nazionale:

- Strategia nazionale per la Biodiversità;
- Strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico;
- Strategia energetica nazionale.

di livello Regionale:

- Piani Ambientali, Energetici regionali;
- Norme regionali per la prevenzione e riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente;
- Leggi regionali per il governo del territorio;
- Strategie regionali per lo Sviluppo Sostenibile.

livello di area metropolitana:

- le agende Urbane per lo sviluppo sostenibile⁴;

Sostenibilità e Valutazione d'Impatto

Nel nostro Paese si registra una crescente consapevolezza della necessità di intensificare le azioni per il raggiungimento dei target connessi agli obiettivi dello sviluppo sostenibile per i quali ci siamo impegnati, come Italia, sia rispetto all'Agenda 2030, sia rispetto al Green Deal Europeo.

La realizzazione della sostenibilità, ovvero di uno sviluppo equilibrato e inclusivo, richiede alle pubbliche amministrazioni l'adozione di modalità nuove di coordinamento in grado di gestire in modo efficace e coerente la sua natura multidimensionale e trasversale. Si tratta di delineare politiche complesse chiamate a programmare e attuare interventi che favoriscano la transizione dell'economia e della società verso un nuovo modello economico circolare, resiliente ai cambiamenti climatici, capace di affrontare le numerose disuguaglianze sociali e territoriali esistenti e di assorbire i costi economici e sociali connessi alla transizione ecologica stessa.

Risulta evidente come la realizzazione della sostenibilità non possa essere attuata senza l'implementazione di strumenti di valutazione e di misurazione per verificare il carattere autenticamente sostenibile delle politiche e dei relativi progetti, nonché il loro andamento nel tempo rispetto ai target da raggiungere.

Il principio di Sviluppo Sostenibile nelle Valutazioni Ambientali

Perseguire la sostenibilità ambientale è l'obiettivo della VAS e della VIA, attraverso la valutazione degli effetti che piani e programmi ed opere possono avere sull'ambiente. Entrambe le procedure comportano l'individuazione e la stima degli impatti diretti e indiretti che un progetto può avere su uomo, suolo, flora, fauna, clima, beni materiali e patrimonio culturale e le relative interazioni.

Come descritto nel documento Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR, i piani nazionali per la ripresa e resilienza sono programmi performance based e non di spesa, ovvero incentrati su milestone e target (M&T) definiti in relazione ad obiettivi di sviluppo sostenibile.

È evidente come un programma così strutturato non possa prescindere da una valutazione attenta dei progetti di investimenti da attuare – valutazione che, come dal sopracitato documento, dovrebbe avvenire sulla base dei seguenti elementi: (i) efficacia dell'operazione; (ii) efficienza del progetto; (iii) utilità del progetto; (iv) sostenibilità/durabilità del progetto.

L'implementazione di un sistema di monitoraggio e controllo di indicatori nelle fasi di selezione, attuazione e conclusione dei progetti finanziati, capace di allinearsi alle scelte politiche di natura strategica, rappresenta oggi una delle sfide più importanti per garantire il successo di un piano, di un programma e di una politica, in termini di impatto sulla sostenibilità.

Lo Sviluppo Sostenibile nel processo di VAS

La Valutazione Ambientale (VAS e VIA) ha come riferimento normativo il decreto legislativo 152 del 2006, che ne definisce le finalità: all'Art.4 "la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti abbia la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica".

In tale contesto viene definito, inoltre, che le strategie di Sviluppo Sostenibile sono il quadro di riferimento per la Valutazione Ambientale, con particolare riguardo alla VAS, nella quale le valutazioni ambientali di P/P contribuiscono, in modo coerente alle diverse scale territoriali, alla sostenibilità complessiva delle scelte pianificatorie e programmatiche che compongono il processo decisionale pubblico.

Tale processo, oltre ad indirizzare la pianificazione verso la selezione delle migliori soluzioni possibili in termini di sviluppo sostenibile, sta favorendo un'impostazione degli strumenti di governo del territorio che appare sempre più conformarsi intorno ad una chiara esplicitazione di obiettivi strategici misurabili e azioni operative che concorrono a migliorare la qualità di piani e programmi. (Rapporto 2017 sull'attività del Gruppo Tecnico Interdirezionale del MATTM per le consultazioni di VAS – MATTM DVA)

Anche i piani settoriali (quali i piani per la qualità dell'aria, di tutela delle acque, ecc.) individuano obiettivi di sostenibilità che il piano può contribuire a perseguire, anche non in riferimento diretto alle componenti ambientali oggetto del piano.

Gli obiettivi ambientali che i P/P dovranno perseguire devono essere coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale previsti dalla SNSvS, desunti dalle normative, dai riferimenti in tema di sostenibilità stabiliti ai diversi livelli (internazionale, nazionale, regionale) e dal quadro programmatico e pianificatorio pertinente al P/P. Il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati è verificato attraverso il monitoraggio ambientale del P/P.

⁴ Progetto "Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile" Link al sito del progetto: <https://green.unibocconi.eu/research/research-areas/economic-geography-and-local-governance>

La caratterizzazione ambientale della VAS e la sua utilizzabilità per strutturare la valutazione degli aspetti ambientali negli SDGs 5

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), già a partire dalle prime esperienze che si sono diffuse quali applicazioni del concetto di sviluppo sostenibile introdotto dal rapporto Brundtland del 1987, è stata identificata quale strumento idoneo ad introdurre il tema della sostenibilità ambientale delle scelte e delle azioni negli strumenti di governo del territorio. La VAS, per sua natura, si configura di fatto come una procedura sistematica che si integra nel processo di definizione di un piano o programma, con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e dell'approvazione dei piani e programmi, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile. A base del processo di valutazione sono posti i valori, le sensibilità e le criticità delle componenti ambientali interessate, che, in tale contesto, possono rappresentare l'occasione per un riordino dei flussi informativi in materia ambientale ed il loro inquadramento in una prospettiva complessiva. La necessità di caratterizzare in modo proprio le componenti ambientali interessate dal P/P, che ha una sua autonoma origine nella Direttiva europea 42/2001/CE, trova un importante riscontro nel sistema degli obiettivi messi a punto dalle Strategie di Sviluppo Sostenibile. In una logica di progressiva integrazione delle considerazioni ambientali nel governo del territorio, sulla base del concetto espresso dallo schema del wedding cake degli SDGs che vedono gli obiettivi ambientali come condizionalità generale per lo sviluppo degli altri obiettivi, l'incontro fra la dimensione valutativa promossa dall'endoprocedimentalizzazione della VAS e la dimensione valutativa del sistema di goal e target dello SvS ha carattere di ineludibilità. Ciò non solo per motivi di efficienza nella produzione e utilizzazione dell'informazione ambientale necessaria alla descrizione dello stato dell'ambiente e alla costruzione dei diversi tipi di indicatori, ma anzitutto perché le logiche di sostenibilità che si irraggiano nei due sistemi di valutazione hanno una medesima provenienza dalla centralità che l'Unione Europea assegna ai valori ambientali ed ai principi di equità e di coesione che provengono dal coerente perseguimento della sostenibilità.

3.1.2 Regolamento UE 2020/852

Il Regolamento (UE) 2020/852 istituisce la così detta tassonomia dell'Unione Europea per le attività economiche sostenibili (tassonomia verde). La tassonomia è un sistema di classificazione che definisce che cos'è un'attività economica sostenibile dal punto di vista ambientale. Essa può conseguentemente essere utilizzata dagli investitori per determinare il grado di sostenibilità dei loro investimenti. Essa risulta utile per pianificare la transizione ecologica delle aziende, per contrastare il greenwashing e per accelerare il finanziamento di progetti sostenibili e di progetti necessari per la transizione ecologica. La tassonomia verde si configura dunque come uno strumento funzionale al raggiungimento degli obiettivi definiti dal Patto Verde Europeo.

La tassonomia definisce che un'attività è ecosostenibile se rispetta i seguenti requisiti:

- contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di almeno uno degli obiettivi ambientali (mitigazione dei cambiamenti climatici; adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; transizione verso un'economia circolare; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi);
- non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali;
- è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia dei diritti umani (in linea con le linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali e con i Principi guida delle Nazioni Unite);
- è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione Europea nei regolamenti delegati (i regolamenti delegati individuano i criteri di vaglio tecnico, qualitativi e/o quantitativi per la definizione del contributo fornito per il raggiungimento degli obiettivi e delle condizioni necessarie affinché non sia arrecato un danno significativo).

⁵ caratterizzazione del contesto di governance nazionale per la strategia sostenibile in relazione alla dimensione urbana - Progetto: Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana - Unità dell'Università Roma Tre, Dipartimento di Architettura Simone Ombuen Professore associato in Urbanistica, responsabile Andrea Filpa Professore associato in Urbanistica Paola Marrone Professore ordinario in Tecnologia dell'Architettura, Chiara Vicini Ricercatore tecnologo ISPRA, esperta di valutazione ambientale, Lorenzo Barbieri, Phd in Pianificazione e adattamento climatico, assegnista di ricerca Ilaria Montella, Phd in Tecnologia dell'Architettura, assegnista di ricerca Enrica Giaccaglia Ricercatrice a contratto. Responsabili del prodotto: Filpa, Ombuen, Vicini, Giaccaglia.

3.1.3 I piani di ripresa e resilienza e il principio “do no significant harm”

L'istituzione del Next Generation EU e del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility – RRF) ha fornito le basi per rilanciare l'economia europea a seguito dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19, attraverso l'avvio di una ripresa “sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa” e l'attuazione di misure coerenti con gli obiettivi di sostenibilità dell'ONU e gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

I Piani di Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Plan, RRP), elaborati dagli Stati Membri in base a quanto previsto dal Regolamento RRF, hanno individuato misure in linea con il Patto Verde Europeo in settori di intervento strutturati su “6 pilastri”: transizione verde; transizione digitale; crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione.

Tutti gli interventi previsti dai Piani, in particolare, devono rispondere alla necessità di contribuire in modo sostanziale alla transizione verde, compresa la biodiversità, ed alla riduzione delle dipendenze energetiche dell'UE, garantendo l'uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali ed il conseguimento dell'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050, impegno assunto dall'Unione Europea nell'ambito della Legge europea sul clima.

Per ogni misura inclusa nei rispettivi Piani, inoltre, gli Stati Membri sono stati chiamati a dimostrare il rispetto del principio “non arrecare un danno significativo” (“Do not significant harm”, DNSH)⁶ ai sei obiettivi ambientali fissati dal Regolamento Tassonomia. Il processo di verifica del rispetto di tale principio, in particolare, deve accompagnare ogni fase del percorso di attuazione delle misure, dalla loro individuazione, attraverso una valutazione ex ante effettuata dagli Stati Membri, fino al collaudo finale ed al rilascio del certificato di regolare esecuzione degli interventi nonché valutare i potenziali effetti sull'ambiente che potrebbero essere generati durante l'intero ciclo di vita della misura (fase di realizzazione, di uso e di fine vita), nel rispetto dei criteri di sostenibilità fissati dalla Commissione Europea.

Il Regolamento (UE) 2020/852 fornisce indicazioni per determinare come le attività economiche contribuiscano “in modo sostanziale” ad uno o più obiettivi ambientali (artt. 10 - 16) e, al contempo, non arrechino un “danno significativo” a nessuno di essi (art.17).

Nel dettaglio, una attività economica, durante il suo intero ciclo di vita, provoca un danno:

1. alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
2. all'adattamento ai cambiamenti climatici, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi;
3. all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o al buono stato ecologico delle acque marine;
4. all'economia circolare, comprese la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti, se l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili, o se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;
5. alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio;
6. alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione.

Il rispetto del principio DNSH ai sensi dell'art. 17 del Regolamento Tassonomia viene assunto quale principio base per l'individuazione delle misure che possono essere incluse e finanziate nell'ambito dei Piani di Ripresa e Resilienza nazionali. Al fine di garantire il rispetto di tale condizione, gli Stati Membri sono tenuti a fornire una valutazione DNSH per ogni misura (investimento o riforma) inclusa nei rispettivi RRP, considerando non solo le attività economiche contemplate dalla Tassonomia ma anche gli interventi che possono innescare o modificare le attività economiche. La Comunicazione della Commissione Europea mirata a fornire orientamenti tecnici per

⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 18, comma 4 del Regolamento (UE) 2021/241 il piano per la ripresa e la resilienza deve contenere e illustrare diversi elementi fra cui: punto d) “una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»); punto e) “una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI [...]”.

l'applicazione del DNSH individua gli elementi da considerare per valutare se una misura possa comportare un danno significativo all'ambiente, fra cui l'analisi degli effetti diretti ed indiretti derivanti dall'implementazione della misura per tutto il suo ciclo di vita, l'impiego di alternative tecnologiche ed economiche a basso impatto ambientale, l'attuazione di misure di mitigazione individuate durante i procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale. Chiarisce, inoltre, le modalità con cui deve essere dimostrata la conformità al principio DNSH, invitando gli Stati Membri ad utilizzare una lista di controllo⁷, suddivisa in due parti, volta a definire per quali obiettivi ambientali sia possibile adottare un "approccio semplificato" alla valutazione⁸ oppure sia necessario eseguire una analisi più approfondita del possibile danno significativo causato dalla misura ("valutazione di fondo"). Tale valutazione di dettaglio deve essere prevista, inoltre, per le misure relative ai settori che possono comportare un rischio maggiore di produrre effetti negativi sull'ambiente, quali quelli dell'energia, dei trasporti o della gestione dei rifiuti e per gli interventi che si prevede possano fornire un contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

3.2 STRUMENTI OPERATIVI TECNICO NORMATIVI NAZIONALI

3.2.1 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano "Italia Domani", in coerenza con i pilastri ambientali individuati dal Regolamento RRF, comprende riforme ed investimenti articolati in sedici "Componenti", aree di intervento che affrontano sfide specifiche, a loro volta raggruppate in sei "Missioni":

1. digitalizzazione, innovazione competitività cultura e turismo;
2. rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. istruzione e ricerca;
5. inclusione e coesione;
6. salute.

Il Piano si configura come un processo trasformativo incentrato su transizione ecologica, innovazione, digitalizzazione e investimenti nel capitale umano e volto ad affrontare, nel breve e lungo termine, le criticità economiche e sociali emerse a seguito dell'emergenza pandemica, risolvendo al contempo problematiche che hanno limitato, negli ultimi anni, la crescita economica del Paese.

Conformemente alle indicazioni operative fornite dalla Commissione Europea ed al fine di dimostrare che ciascuna delle misure inserite nel Piano non fosse associata ad un possibile danno significativo agli obiettivi ambientali, ai sensi del Regolamento Tassonomia, in fase di predisposizione del PNRR è stata eseguita la valutazione DNSH di tutti gli investimenti e le riforme del PNRR. Coerentemente con tale analisi, le Amministrazioni titolari degli investimenti e delle riforme contenute nel Piano devono garantire, durante tutte le fasi di attuazione delle misure, di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, declinando il principio DNSH negli atti programmatici ed attuativi e fornendo riscontri in tal senso nelle attività di monitoraggio e rendicontazione degli interventi.

Al fine di supportare le Amministrazioni ed i soggetti attuatori nell'attuazione del principio DNSH, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha diramato la "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente".

Nello specifico, la citata Guida, si compone delle seguenti parti:

- una mappatura delle misure del PNRR, che ha la funzione di associare ad ogni misura i settori delle attività che potrebbero essere svolte per la realizzazione degli interventi;
- le schede di autovalutazione dell'obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici per ciascun settore di attività per dimostrare il rispetto del principio di DNSH;
- le schede tecniche relative a ciascun settore di attività (es. scheda 5 "Interventi edili e cantieristica generica"; scheda 13 "Produzione di elettricità da eolici") con relativi regimi applicabili (Regime 1 "contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici" – Regime 2 "Do No Significant Harm" per l'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici), nelle quali vengono richiamati i riferimenti normativi, i vincoli DNSH e i possibili elementi di verifica, così da offrire un supporto di tipo operativo che faciliti il rispetto del principio;
- le check list di verifica e controllo per ciascun settore di attività, che riassumono in modo molto sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica.

⁷ Allegato I della Comunicazione della Commissione C(2021) 1054 final

⁸ L'approccio semplificato alla valutazione DNSH, per ogni obiettivo ambientale, può essere utilizzato quando la misura: ha un impatto nullo o trascurabile sugli obiettivi ambientali; ha un coefficiente del 100% di sostegno ad un obiettivo, calcolato, per diverse tipologie di intervento, sulla base delle indicazioni dell'Allegato VI del Regolamento RR; contribuisce in modo sostanziale ad un obiettivo ambientale;

In generale, le schede tecniche riguardano i seguenti ambiti: edilizia e cantieristica; impianti; strade, trasporti e mobilità sostenibile; rifiuti; trattamento acque reflue; pozzi di assorbimento del carbonio; pc, servizi cloud e data centre. Nelle schede tecniche vengono richiamati i riferimenti normativi, i vincoli DNSH e i possibili elementi di verifica ex ante ed ex post, così da offrire un supporto di tipo operativo che faciliti il rispetto del principio per i progetti pubblici PNRR. I vincoli DNSH costituiscono i requisiti tecnici obbligatori per i progetti PNRR; se il progetto non rispetta i vincoli DNSH non può essere finanziato. Relativamente agli "elementi di verifica ex ante" si specifica meglio quali sono gli elaborati progettuali o specialistici all'interno dei quali il progettista deve dare evidenza del rispetto dei vincoli DNSH. Relativamente agli "elementi di verifica ex post", si propongono delle modalità per dimostrare, dopo la fine lavori e il collaudo dell'opera, che i vincoli DNSH sono stati effettivamente applicati in fase realizzativa.

Alcuni interventi, quali piani, programmi ed infrastrutture, potrebbero essere sottoposti a procedure di autorizzazione ambientale, quali la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), le cui normative nazionali e comunitarie sono già conformi al principio DNSH. Le analisi circa gli impatti ambientali che potranno essere generati dagli interventi, condotte dai soggetti attuatori delle misure (Proponenti), conterranno, pertanto, già gran parte degli elementi che potranno essere utilizzati per la verifica della conformità al DNSH. Sarà necessario andare ad integrare le valutazioni solo con gli specifici elementi, relativi ai sei obiettivi ambientali, contenuti nelle schede tecniche e che al momento non vengono trattati in modo approfondito o mirato alle finalità di rendicontazione rispetto al principio DNSH, come ad esempio la mitigazione o l'adattamento ai cambiamenti climatici.

3.2.2 Il codice dei contratti pubblici: il D.Lgs. 36/2023

Nella revisione delle linee guida sulla VIA non si può prescindere da una attenta lettura del nuovo Codice dei contratti pubblici D.Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023, vigente dal 1° aprile 2023. Il Codice adegua la disciplina dei contratti pubblici a quella del diritto europeo (direttive n. 23, n. 24 e n. 25 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014), con l'obiettivo di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina anche in vista dell'efficace utilizzazione degli investimenti del PNRR.

Il Codice disciplina i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione.

Il procedimento di VIA è richiamato nella Parte IV del Libro I del D.Lgs. 36/2023 dedicata alla progettazione; l'articolo 41, in particolare, introduce una riduzione dei livelli di progettazione in materia di lavori pubblici, prevedendo due livelli di approfondimento tecnico: il Progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) e il Progetto esecutivo (PE). Essi sono descritti nell'allegato I.7.

Per lo scopo della presente Pubblicazione tecnica gli aspetti richiamati in questa disamina sono solo quelli correlati alla VIA.

Le finalità della progettazione sono volte ad assicurare la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici; il rispetto di tutti i vincoli esistenti, con particolare riguardo a quelli idrogeologici, sismici, archeologici e forestali; la minimizzazione dell'impiego di risorse materiali non rinnovabili nell'intero ciclo di vita delle opere; il rispetto dei principi della sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale dell'intervento, anche per contrastare il consumo del suolo, incentivando il recupero, il riuso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani.

L'allegato I.7 contiene la disciplina dei contenuti della progettazione nei suoi due diversi livelli. Esso descrive il quadro esigenziale, il Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali (DOCFAP), il Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP), il PFTE e il PE.

Il quadro esigenziale riporta gli obiettivi generali da perseguire con gli indicatori chiave di prestazione, i fabbisogni, le esigenze qualitative e quantitative del committente, della collettività o della specifica utenza alla quale l'intervento è destinato.

Documento di fattibilità delle alternative progettuali

Il DOCFAP è redatto nel rispetto dei contenuti del quadro esigenziale e può essere supportato dalla configurazione di modelli informativi che riflettano lo stato dei luoghi e dei cespiti immobiliari o infrastrutturali esistenti che permettano di visualizzare l'analisi di scenario e d'identificare alternative progettuali. Esso analizza le possibili soluzioni progettuali alternative indicate nel quadro esigenziale e, ove applicabile, l'ipotesi di non realizzazione dell'intervento, al fine di consentire un effettivo confronto comparato tra le diverse opzioni alternative. Inoltre, il suddetto documento evidenzia le principali incidenze delle alternative analizzate sul contesto territoriale, ambientale e paesaggistico, sulle caratteristiche storiche, architettoniche, strutturali e tecnologiche dell'opera oggetto di intervento.

Il DOCFAP deve contenere l'analisi dello stato di fatto dell'area d'intervento o dell'opera con annesso inquadramento territoriale (corografia, stralcio dello strumento urbanistico comunale, verifica della compatibilità dell'intervento con gli strumenti urbanistici, mappa tematica archeologica ove esistente e mappa dei vincoli di settore, ove pertinenti), l'individuazione, tramite elaborati descrittivi, cartografici e grafici, in relazione al tipo e alla dimensione dell'intervento, delle possibili alternative progettuali e relativo confronto sulla base delle caratteristiche funzionali, tecniche, economico, finanziarie, anche in relazione agli aspetti connessi alla manutenibilità, nonché schemi grafici che descrivano e consentano l'individuazione delle caratteristiche essenziali delle alternative progettuali esaminate; tale elaborato deve inoltre indicare i tempi previsti per l'attuazione delle alternative progettuali esaminate, la stima

sommatoria dei costi, mediante l'adozione di prezzi parametrici e il confronto comparato delle alternative progettuali, esaminate mediante idoneo strumento a supporto delle decisioni, in relazione al tipo e alla dimensione dell'intervento.

Documento di indirizzo alla progettazione

Il DIP è redatto e approvato prima dell'affidamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica e dovrà essere parte della documentazione di gara per l'affidamento del contratto pubblico di servizi in quanto costituisce parte integrante del "capitolato del servizio di progettazione". Esso definisce le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni livello della progettazione.

Tra i contenuti del DIP si riscontrano le specifiche tecniche contenute nei criteri ambientali minimi (CAM), per quanto materialmente applicabili.

Progetto di fattibilità tecnico-economica

Il PFTE è elaborato sulla base della valutazione delle caratteristiche del contesto nel quale andrà inserita la nuova opera, compatibilmente con le preesistenze (anche di natura ambientale, paesaggistica e archeologica).

Durante la fase di progettazione di fattibilità tecnica ed economica sono svolte adeguate indagini e studi conoscitivi (morfologia, geologia, geotecnica, idrologia, idraulica, sismica, unità ecosistemiche, evoluzione storica, uso del suolo, destinazioni urbanistiche, valori paesistici, architettonici, storico-culturali, archeologia preventiva, vincoli normativi, ecc.), anche avvalendosi di tecnologie di rilievo digitale finalizzate alla definizione di modelli informativi dell'esistente. La preventiva diagnostica del terreno, unita alla ricognizione e alla compiuta interpretazione del territorio, consente di pervenire alla determinazione dell'assetto geometrico-spaziale dell'opera (localizzazione sul territorio) e degli aspetti funzionali; della eventuale interferenza con il patrimonio culturale e archeologico; delle misure di mitigazione e compensazione dell'impatto ambientale e sui contesti archeologici.

Il PFTE tiene conto, per quanto possibile, delle caratteristiche orografiche e morfologiche del contesto fisico di intervento, limitando le modifiche del naturale andamento del terreno (e conseguentemente il consumo di suolo e i movimenti terra), salvaguardando, altresì, l'officiosità idraulica dei corsi d'acqua (naturali e artificiali) interferiti dall'opera, l'idrogeologia del sottosuolo e la stabilità geotecnica dei circostanti rilievi naturali e dei rilevati artificiali.

Per le opere pubbliche di interesse statale in particolare, il PFTE contiene sempre l'alternativa di progetto a consumo zero del suolo ai fini della rigenerazione urbana.

Nella redazione del PFTE deve aversi particolare riguardo alla compatibilità ecologica della proposta progettuale, privilegiando l'utilizzo di tecniche e materiali, elementi e componenti a basso impatto ambientale, all'adozione di provvedimenti che favoriscano la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, concorrendo a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e promuovendo il patrimonio culturale come motore di sviluppo economico; inoltre, bisogna tener conto dell'adozione di principi di progettazione bioclimatica e di "sistemi passivi" che consentano di migliorare il bilancio energetico dell'edificio, nell'ottica di una sostenibilità complessiva dell'intervento stesso e all'utile reimpiego dei materiali di scavo (nella qualità di sottoprodotti e/o per interventi di ingegneria naturalistica), minimizzando i conferimenti a discarica.

Il PFTE è composto dalla relazione generale, dalla relazione tecnica, dalla relazione di verifica preventiva dell'interesse archeologico, dallo Studio di Impatto Ambientale (SIA) per le opere soggette a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), dalla relazione di sostenibilità dell'opera e da rilievi plano-altimetrici e stato di consistenza delle opere esistenti e di quelle interferenti nell'immediato intorno dell'opera da progettare, da modelli informativi e relativa relazione specialistica e da elaborati grafici delle opere (nelle scale adeguate) integrati e coerenti con i contenuti dei modelli informativi (quando presenti); inoltre sono presenti un cronoprogramma, un piano preliminare di monitoraggio geotecnico e strutturale e, per le opere soggette a VIA, un piano preliminare di monitoraggio ambientale.

Studio di impatto ambientale

Per quanto concerne la redazione del SIA, il nuovo codice degli appalti indica che essa debba svilupparsi secondo gli indirizzi del documento "Environmental Impact Assessments of Projects - Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU)" redatto dalla Commissione europea nel 2017. Esso deve includere anche le fasi di approvvigionamento e stoccaggio di materie prime, beni strumentali e persone, funzionali alla costruzione e manutenzione ordinaria dell'opera.

Progetto esecutivo

Il progetto esecutivo deve essere sviluppato a un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo, inoltre deve essere corredato di apposito Piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti, in relazione al ciclo di vita dell'opera stessa.

Esso è composto dalla relazione generale, relazioni specialistiche, elaborati grafici, calcoli del progetto esecutivo delle strutture e degli impianti, piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti, cronoprogramma, relazione tecnica ed elaborati di applicazione dei criteri ambientali minimi di riferimento, di cui al paragrafo successivo, ove applicabili.

Per le opere soggette a VIA e ove espressamente richiesto, il progetto esecutivo comprende inoltre il manuale di gestione ambientale del cantiere.

3.2.3 I criteri ambientali minimi

I Criteri Ambientali Minimi (CAM) sono i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto delle pubbliche Amministrazioni, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato. I CAM sono definiti dal Piano per la Sostenibilità Ambientale dei consumi del settore della Pubblica Amministrazione (ovvero Piano Nazionale d'Azione sul Green Public Procurement - PAN GPP) e sono adottati con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

I Criteri sono aggiornati periodicamente in base all'evoluzione tecnologica e del mercato.

I documenti di CAM presentano una struttura di base simile, con la normativa ambientale di riferimento in premessa e i suggerimenti proposti alle stazioni appaltanti per l'analisi dei fabbisogni, nonché ulteriori indicazioni relative all'espletamento della relativa gara d'appalto. A tale proposito l'oggetto dell'appalto evidenzierà la sostenibilità ambientale, in modo da segnalare la presenza di requisiti ambientali nella procedura di gara. Le stazioni appaltanti dovrebbero indicare sempre nell'oggetto dell'appalto il Decreto Ministeriale di approvazione dei criteri ambientali utilizzati.

I criteri ambientali minimi propriamente detti sono definiti in particolare per le seguenti fasi della procedura di gara: selezione dei candidati, definizione delle specifiche tecniche, assegnazione dei criteri premianti, definizione delle clausole contrattuali.

In particolare, la stazione appaltante, negli atti di gara deve includere anche una "Relazione tecnica e relativi elaborati di applicazione CAM", in cui il Progettista indica, per ogni criterio, le scelte progettuali inerenti le modalità di applicazione, integrazione di materiali, componenti e tecnologie adottati, l'elenco degli elaborati grafici, schemi, tabelle di calcolo, elenchi ecc., nei quali sia evidenziato lo stato ante operam, gli interventi previsti, i conseguenti risultati raggiungibili e lo stato post operam, nonché dimostri il rispetto dei criteri contenuti nella Relazione e dia evidenza anche delle modalità di contestualizzazione delle specifiche tecniche alla tipologia di opere oggetto dell'affidamento.

I CAM sono obbligatori in base a quanto previsto dal nuovo Codice Appalti D.Lgs. 36/2023.

Dunque, i CAM si configurano come criteri di sostegno alle analisi delle varie tematiche ambientali del SIA, intese sia come fattori ambientali sia come pressioni e le loro reciproche interazioni in relazione alla tipologia e alle caratteristiche specifiche dell'opera, nonché al contesto ambientale nel quale si inserisce, con particolare attenzione agli elementi di sensibilità e di criticità ambientali preesistenti.

3.2.4 Le Linee Guida per la redazione del PFTE del MIMS

Le Linee Guida Operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche (Settore Stradale e Settore Ferroviario) redatte dal Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili (MIMS), descrivono i criteri di sostenibilità economica ed ambientale che devono essere utilizzati nella scelta degli investimenti per le opere ferroviarie e stradali. Le Linee Guida Operative servono da manuale pratico sia per i soggetti proponenti nella fase di preparazione dei progetti, sia per la struttura tecnica competente del MIMS per la valutazione delle opere ai fini della loro ammissibilità ai finanziamenti pubblici. Esse si basano sulle Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (D.M. 300/2017), sulla Guida dell'Analisi Costi-Benefici dei progetti d'Investimento – Strumento di valutazione economica per la politica di coesione 2014-2020 – EU, sul regolamento UE 852/2020 del Parlamento Europeo, sul Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza e sulla Comunicazione della Commissione europea 1054/2021 - Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Le Linee Guida Operative descrivono le tipologie di tecnica valutativa (i.e., Analisi Costi Efficacia e Analisi Costi Benefici) da applicare alle diverse opere da sottoporre a valutazione ex-ante. Esse prevedono che siano svolte una valutazione del fabbisogno trasportistico, un'analisi economica e un'analisi di sostenibilità ambientale.

La valutazione del fabbisogno trasportistico deve considerare l'intera area di studio, i.e. l'area in cui si intende intervenire e nella quale si esaurisce la maggior parte degli effetti dell'intervento. L'analisi si basa sulla valutazione delle domande e delle offerte di trasporto passeggeri e merci. Le Linee Guida Operative richiedono che il proponente analizzi diverse soluzioni progettuali e identifichi quali alternative si dimostrano robuste sul lungo periodo. L'analisi trasportistica permette quindi di fornire una giustificazione dell'intervento proposto, evidenziandone la funzionalità e la necessità. In aggiunta alla descrizione degli obiettivi del progetto, le Linee Guida Operative prevedono un inquadramento dell'opera rispetto alle principali linee strategiche settoriali a livello nazionale ed europeo.

Successivamente alla valutazione trasportistica, le Linee Guida Operative richiedono che sia svolta un'analisi economica. Essa deve dimostrare l'efficacia dell'investimento tramite l'applicazione di due possibili analisi: l'Analisi Costi Efficacia A.C.E. e l'Analisi Costi Benefici A.C.B. In entrambi i casi, l'orizzonte temporale di analisi è pari a trent'anni. L'A.C.E. è utilizzabile per interventi dal costo massimo di 50 milioni di euro. Essa non analizza il valore monetario dei benefici e degli impatti, ma si basa su indicatori di efficacia che permettano di relazionare i costi del progetto con gli obiettivi strategici di politica dei trasporti. Gli indicatori considerano i) la domanda di trasporto, ii) la capacità di trasporto, iii) la sicurezza, iv) l'ambiente, v) la reliability/availability/maintainability, vi) l'efficienza nella gestione ed esercizio, vii) il costo generalizzato.

Qualora gli interventi siano importanti (costo superiore a 50 milioni di euro) si deve ricorrere all'A.C.B. Essa permette di valutare il valore economico dei benefici tramite l'applicazione di coefficienti tabulati. I benefici considerati sono i) il risparmio di tempo per gli utenti, ii) la riduzione della congestione sulla rete stradale, iii) la riduzione dell'incidentalità da trasporto, iv) la riduzione delle emissioni inquinanti da trasporto, v) la riduzione delle emissioni acustiche da trasporto, vi) la riduzione delle emissioni di gas clima alteranti da trasporto.

Una volta eseguita la valutazione economica, le Linee Guida Operative richiedono che sia analizzata la sostenibilità ambientale del progetto secondo i criteri descritti nel Regolamento UE 2020/852. Il progetto deve quindi contribuire al raggiungimento di almeno un obiettivo ambientale e non deve arrecare danno significativo a nessun obiettivo ambientale. Fra gli obiettivi ambientali definiti dal regolamento UE 2020/852, quelli di maggior interesse per le infrastrutture terrestri di trasporto sono la Mitigazione dei Cambiamenti Climatici (CC-M) e l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici (CC-A).

Le Linee Guida Operative si concentrano prevalentemente sulla necessità di non arrecare danno significativo a nessun obiettivo ambientale. Esse descrivono il rapporto fra il DNSH e il diritto ambientale nazionale e comunitario (i.e., V.I.A., V.A.S.). Le Linee Guida specificano che la conformità alla legislazione ambientale pertinente non implica automaticamente che l'investimento rispetti il principio DNSH. Conseguentemente risulta necessario valutare il DNSH anche quando sia prevista una valutazione di impatto ambientale. La V.I.A. potrà in tal caso corroborare la valutazione DNSH (per quanto concerne gli aspetti ivi trattati).

Le Linee Guida Operative descrivono infine i criteri di valutazione ambientale proposti per lo screening degli investimenti pubblici. Sono quindi riportati i criteri di premialità e di esclusione. La premialità si basa sul calcolo del contributo dell'investimento al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Gli obiettivi ambientali considerati sono i) il CC-M, ii) il CC-A, iii) la transizione verso un'economia circolare, iv) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento. L'esclusione si basa invece sull'applicazione del criterio DNSH. Qualora l'investimento non rispetti il DNSH viene escluso dai finanziamenti.

4 LA PROGETTAZIONE E LO STUDIO DI IMPATTO AMBIENTALE

Gli strumenti normativi analizzati nel capitolo precedente forniscono indirizzi ai proponenti le opere per la redazione, oltre che del progetto ingegneristico, di elaborati con contenuti che sono utili anche ai fini di quanto richiesto per l'espletamento della procedura di VIA. Questo si riscontra particolarmente nel codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023 e nelle linee guida redatte dal Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili.

Il codice dei contratti pubblici prevede la redazione di diversi documenti che risultano utili e propedeutici alla stesura dello Studio di Impatto Ambientale (SIA). Ad esempio, il quadro esigenziale mostra affinità con l'analisi di macrocompatibilità prevista dalle LLGG28/20 SNPA, in quanto entrambi riportano le motivazioni dell'opera e gli obiettivi da perseguire. Il documento di fattibilità delle alternative progettuali trova riscontro nell'analisi delle alternative del SIA. La procedura di VIA, trova infine compimento con la redazione del progetto di fattibilità tecnico economica che contiene sia il SIA, stesso che il piano preliminare di monitoraggio ambientale.

Anche le linee guida del MIMS mostrano correlazioni col SIA. L'analisi trasportistica che esse richiedono trova corrispondenze nell'analisi di macrocompatibilità del SIA. Le linee guida prevedono inoltre che siano svolte le analisi costi efficacia e costi benefici. Tali analisi effettuano comparazioni fra diverse alternative progettuali, così come previsto anche dalla VIA. Le linee guida del MIMS richiedono infine che sia svolta un'analisi della sostenibilità ambientale, che può trovare riscontro nell'analisi della compatibilità dell'opera del SIA.

La corrispondenza dei documenti previsti dal codice dei contratti pubblici e dalle linee guida del MIMS con quelli previsti dalla procedura di VIA, mostra come vi sia un'integrazione fra i diversi strumenti. La necessità di redigere i documenti e gli studi richiesti dai due strumenti facilita la progettazione di opere sostenibili e poco impattanti sull'ambiente. La redazione del SIA risulta conseguentemente agevolata, così come l'intero svolgimento della procedura di VIA.

Si ritiene utile sottolineare la problematica relativa al livello di approfondimento progettuale previsto dagli strumenti normativi descritti nel precedente capitolo e quanto individuato dalla procedura di VIA. Essi riguardano la possibilità, prevista dall'art. 27 del D.Lgs. 152/2006, di richiedere che il provvedimento di VIA Nazionale sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico in materia ambientale. Il provvedimento unico può comprendere autorizzazioni quali l'autorizzazione integrata ambientale, l'autorizzazione agli scarichi nel sottosuolo o l'autorizzazione antisismica. Alcune di queste autorizzazioni richiedono che siano redatti e presentati elaborati aventi un livello di dettaglio superiore al progetto di fattibilità tecnico economica. Ovvero richiedono al proponente di presentare il progetto esecutivo. Conseguentemente il proponente si trova nella necessità di redigere elaborati progettuali a dettaglio maggiore di quanto non richieda il codice dei contratti pubblici per lo sviluppo del SIA, e del piano preliminare di monitoraggio ambientale.

La trattazione che segue intende fornire contributi utili alla elaborazione dello Studio di Impatto Ambientale, in conformità con quanto già indicato nelle LLGG SNPA 28/2020, in considerazione delle recenti modifiche normative e di indirizzo, di cui al Cap.3, che hanno interessato il settore delle opere pubbliche e delle valutazioni ambientali.

Sono state fornite informazioni puntuali circa le correlazioni tra il SIA, il DNSH ed il D.Lgs. 36/2023, viceversa non sono state rilevate sovrapposizioni, problematiche o incongruenze con gli altri strumenti di livello generale descritti nel Cap. 3 "Riferimenti per una progettazione sostenibile". L'obiettivo atteso è di:

- evitare duplicazioni
- considerare gli elaborati già prodotti, nel corso del processo di definizione di un'opera, con finalità apparentemente differenti quali "contenitori" da cui attingere;
- evitare la produzione di elaborati contraddittori nell'ambito di una medesima opera;
- implementare la sinergia tra differenti professionalità;
- dialogare con un linguaggio comune/condiviso;
- armonizzare i contenuti dei differenti elaborati che concorrono alla proposta progettuale.

4.1 CORRELAZIONE CON IL PRINCIPIO DNSH

I vincoli DNSH devono essere presi in considerazione nelle prime fasi della proposta progettuale dell'opera e descritti con l'ausilio delle schede tecniche, infatti nonostante buona parte dei requisiti DNSH siano previsti dalla normativa nazionale, alcuni elementi specifici potrebbero non essere previsti nell'istruttoria dei procedimenti di valutazione ambientale (ad esempio, alcuni obiettivi ambientali, quali ad esempio la mitigazione dei cambiamenti climatici o l'adattamento ai cambiamenti climatici che non sempre rientrano nella prassi).

Si segnala che le schede tecniche DNSH forniscono indicazioni di riferimento non solo alla progettazione delle opere ma anche alla definizione delle misure di mitigazione e compensazione; ad esempio, la scheda 19 tratta del restauro forestale e cita i bilanci di CO₂, boschi urbani, etc.

4.2 CORRELAZIONE CON IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DLGS 36/2023

In particolare, si è approfondita la relazione con il D.Lgs. 36/2023 “Codice degli appalti pubblici” che annovera lo Studio di Impatto Ambientale tra la documentazione da predisporre contestualmente alla stesura del Progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) (vedi art.6 comma 7, lett. d).

Come noto, l'elaborazione del SIA deve considerare il progetto fin dalla sua fase embrionale. È quindi necessaria l'interazione con il:

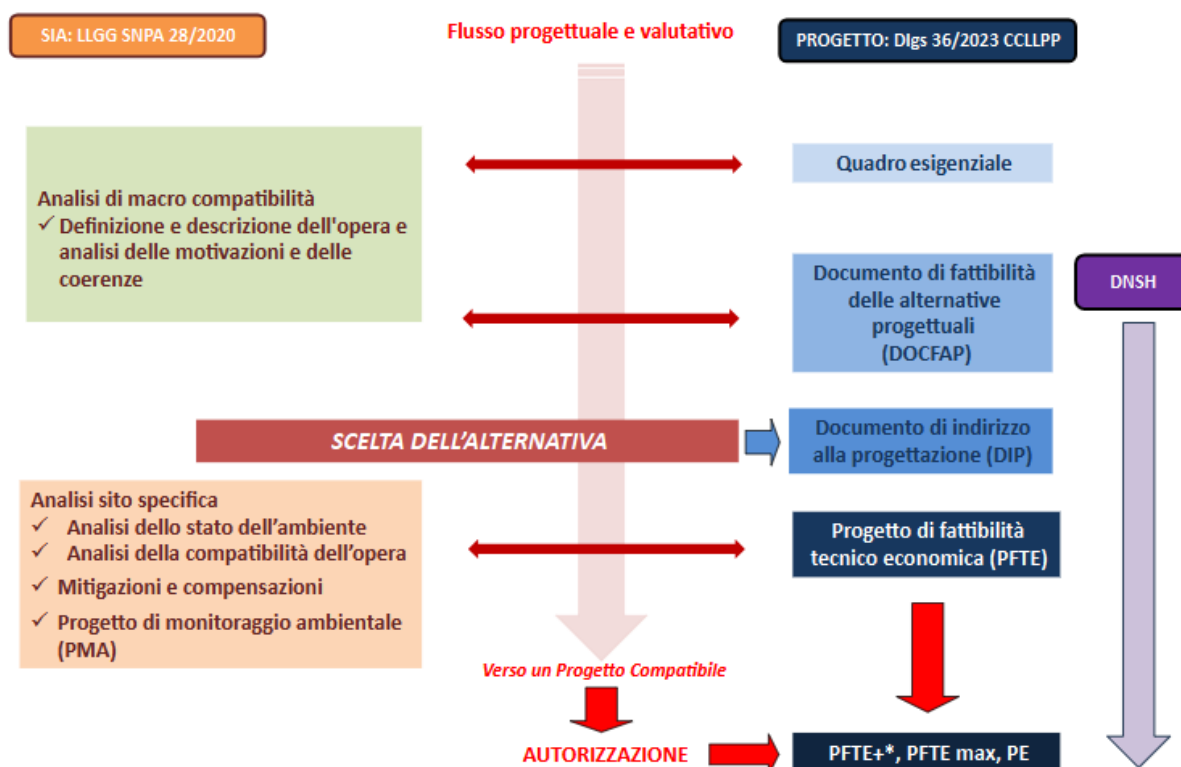
- quadro esigenziale;
- documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP);
- documento di indirizzo della progettazione (DIP).

Tali strumenti, propedeutici alla definizione del Progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) e poi del Progetto esecutivo (PE), hanno finalità e prevedono contenuti ed elaborati assimilabili alle fasi iniziali previste dalla struttura logica per la redazione di un SIA proposta nelle LLGG SNPA 28/2020, come illustrato nella figura che segue.

La necessaria sinergia tra fase di progettazione e le considerazioni inerenti all'eventuale impatto ambientale dell'opera emergono continuamente nell'allegato I.7 del D.Lgs. 36/2023 e sono esplicitate in particolar modo:

- nell'art.7 comma 2 lett. C dove si evince che nella Relazione generale del PFTE la descrizione della soluzione progettuale si articola in considerazioni relative alla fattibilità dell'intervento, documentata anche in base ai risultati dello studio d'impatto ambientale nei casi in cui sia previsto, nonché agli esiti delle indagini di seguito indicate e alle conseguenti valutazioni riguardo alla fattibilità dell'intervento (...);
- nell'art 10 comma 2, lett. d) dove in riferimento alla valutazione delle alternative nell'ambito dello studio di impatto ambientale è richiamato il DOCFAP.

Figura 2 - La correlazione tra il SIA ed il Progetto



4.3 CORRELAZIONE TRA IL PROGETTO DI MONITORAGGIO AMBIENTALE E LO STUDIO DI IMPATTO AMBIENTALE

Il D.Lgs. n. 152/2006 prevede la predisposizione del Progetto di Monitoraggio Ambientale (PMA) nell'ambito della stesura dello Studio di Impatto Ambientale; oltre a quanto indicato nella norma, a livello nazionale costituiscono un valido riferimento le linee guida elaborate dal MASE nel 2014 con il supporto del MIC e di ISPRA.

Sempre nell'ottica di armonizzare i contenuti della documentazione necessaria all'autorizzazione di un progetto, nel seguito si è analizzato il rapporto tra i diversi elaborati, finalizzati alla mitigazione degli impatti ed al controllo ambientale, i cui contenuti devono essere correlati al PMA per garantire la coerenza complessiva della proposta.

Fermo restando i rapporti tra il PMA e i diversi aspetti quali mitigazioni, cantierizzazione, TRS, etc., vale la pena di precisare in primis lo stretto legame che le azioni di monitoraggio, quindi il PMA, devono avere con la significatività degli impatti, come valutata nel SIA. Si segnala altresì l'importanza dell'esecuzione del monitoraggio quale veicolo per aumentare la fiducia del "pubblico" nei confronti della realizzazione delle infrastrutture territoriali.

Interventi di mitigazione previsti nel SIA

Si rileva l'esigenza di evidenziare il collegamento con le azioni di monitoraggio che verificano l'efficacia delle mitigazioni. Inoltre, devono essere previste le modalità di modifica/integrazione delle stesse in relazione agli esiti del monitoraggio.

Piano ambientale della Cantierizzazione (PAC)

È necessario evidenziare il collegamento con le azioni di monitoraggio che verificano l'efficacia delle procedure, accorgimenti, apprestamenti adottati al fine della prevenzione e protezione ambientale, nonché prevedere le modalità di modifica/integrazione delle stesse in relazione agli esiti del monitoraggio.

Gestione delle Terre e Rocce da Scavo

Analogamente si rileva l'esigenza di evidenziare il collegamento con le azioni di monitoraggio che verificano l'efficacia delle procedure, accorgimenti, apprestamenti adottati nell'ambito della gestione delle terre e rocce da scavo al fine della prevenzione e protezione ambientale, nonché prevedere le modalità di modifica/integrazione delle stesse in relazione agli esiti del monitoraggio. Fatto salvo quanto previsto dalla disciplina di settore (ad es. DPR 120/2017 in fase di revisione).

Sistema di Gestione Ambientale dei cantieri

È necessario garantire la coerenza dei sistemi gestionali adottati alle previsioni del progetto di monitoraggio ambientale per tutti gli aspetti pertinenti.

Cronoprogramma delle Lavorazioni di Progetto

La programmazione e attuazione del monitoraggio deve procedere sempre in parallelo alla programmazione ed esecuzione delle lavorazioni di cantiere, evidenziando sia in via previsionale sia a valle delle attività svolte le correlazioni tra i due ambiti.

Piano di monitoraggio ambientale

Il D.Lgs. n. 152/2006 prevede, all'art. 22, la predisposizione del Progetto di Monitoraggio Ambientale, parte integrante degli elaborati del SIA.

4.3.1 Schema di sintesi

Nel seguito si fornisce la tabella di correlazione tra la documentazione che compone lo Studio di Impatto Ambientale, così come previsto nelle LLGG SNPA 28/2020, e gli elaborati con contenuti assimilabili indicati nell'allegato I.7 del D.Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 "Codice dei contratti pubblici".

LLGG SNPA 28/2020	D.Lgs. 36/2023- codice dei contratti pubblici – ALLEGATO I.7
DEFINIZIONE E DESCRIZIONE DELL'OPERA E ANALISI DELLE MOTIVAZIONI E DELLE COERENZE -Rapporto tra VAS e VIA -Motivazione e scelta tipologica dell'intervento	QUADRO ESIGENZIALE (art.1) (riporta gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento e i fabbisogni che vengono soddisfatti)
ANALISI DELLO STATO DELL'AMBIENTE (SCENARIO DI BASE) -Conformità delle possibili soluzioni progettuali rispetto a normativa, vincoli e tutele RAGIONEVOLI ALTERNATIVE	DoCFAP (art.2) (individua e analizza le possibili alternative progettuali, evidenzia le principali incidenze delle alternative localizzate sul contesto territoriale)
ALTERNATIVA SCELTA	DIP (art.3) (indica, le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni livello della progettazione, inoltre indica i CAM se applicabili)
DESCRIZIONE DEL PROGETTO	PFTE (art.6) (è elaborato sulla base della valutazione delle caratteristiche del contesto nel quale andrà inserita la nuova opera, compatibilmente con le preesistenze (anche di natura ambientale, paesaggistica e archeologica)).
INTERAZIONE OPERA AMBIENTE MITIGAZIONI E COMPENSAZIONI	PFTE (art.6) Comma 4) lett.d-e Comma 5) Comma 6) Comma 7) lett.b-e
PROGETTO DI MONITORAGGIO AMBIENTALE	PIANO PRELIMINARE DI MONITORAGGIO AMBIENTALE (tra gli elaborati del PFTE di una opera assoggettata a VIA allegato (art.6 comma 7 lett s)
MITIGAZIONI E COMPENSAZIONI PROGETTO DI MONITORAGGIO AMBIENTALE	QUADRO ECONOMICO (art.5) (è predisposto con progressivo approfondimento in rapporto al livello di progettazione) d) opere di mitigazione e di compensazione dell'impatto ambientale e sociale, nel limite di importo del 2% del costo complessivo dell'opera; costi per il monitoraggio ambientale;
SCENARIO DI BASE MITIGAZIONI E COMPENSAZIONI	ELABORATI GRAFICI PFTE (art.12) Gli elaborati avranno una scala adeguata ad includere le eventuali misure e interventi di mitigazione e compensazione.
SINTESI NON TECNICA	RELAZIONE DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE (art.11) (contiene informazioni di diverso genere finalizzate ad esplicitare la sostenibilità dell'opera) Si configura come un documento di sintesi delle considerazioni effettuate nei vari elaborati di cui sopra. Riveste particolare importanza per i progetti non sottoposti a procedura di VIA.

Fonte: Elaborazione ISPRA

5 INDICAZIONI PER LA REALIZZAZIONE DELL'OPERA

5.1 PROVVEDIMENTO DI VIA

Il provvedimento di VIA contiene le motivazioni e le considerazioni che sottendono la decisione della Autorità Competente (AC) in merito al progetto soggetto a valutazione.

Nel provvedimento di VIA sono inseriti anche gli esiti del processo di consultazione pubblica (ai sensi degli articoli 23, 24 e 24-bis, e, se applicabile, dell'articolo 32 del D.lgs. 152/06), le eventuali condizioni ambientali motivate per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché le indicazioni da seguire nelle fasi successive di sviluppo progettuale, per garantire l'applicazione dei criteri ambientali volti a contenere e limitare gli impatti ambientali significativi e negativi o migliorare le performance ambientali del progetto. A tal fine, sono incluse *le misure per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi*, nonché le misure di monitoraggio degli stessi, considerando anche il contenuto del Progetto di Monitoraggio Ambientale redatto dal proponente, ai sensi degli articoli 22 comma 3, lettera e, e 25 commi 3 e 4 del D.Lgs. 152/2006 e ss. mm. ii..

Tale documento è reso pubblico sul sito web dell'AC stessa, conformemente all'articolo 25 comma 5 del D.Lgs. n. 152/2006 e ss. mm. ii., e il proponente ha un termine non inferiore ai cinque anni per la realizzazione del progetto, trascorso il quale il provvedimento dovrà essere rinnovato. In base all'articolo 26, il provvedimento di VIA è sempre incluso nell'autorizzazione e in ogni altro titolo abilitativo per la realizzazione dei progetti sottoposti a VIA, e deve essere richiamato anche nell'AIA, se prevista. Nell'autorizzazione sono indicati i dettagli del provvedimento di VIA, le eventuali condizioni ambientali, una descrizione delle caratteristiche del progetto e delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre, e se possibile compensare, gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché, se necessario, le modalità di monitoraggio.

Il proponente è tenuto ad adeguare il progetto alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di VIA e l'AC ne verifica il rispetto, al fine di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisi e adottare le opportune misure correttive. Qualora si registrino impatti negativi significativamente superiori e diversi rispetto a quelli previsti e valutati, non imputabili al proponente, l'AC può modificare il provvedimento inserendo condizioni ulteriori e può sospendere i lavori e le attività autorizzate. L'attività di verifica si conclude entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dal proponente.

Il rispetto delle condizioni ambientali è oggetto di un dettagliato procedimento di controllo, denominato verifica di ottemperanza, da attivarsi con le modalità definite dall'art.28 sulla base delle tempistiche indicate nei quadri prescrittivi dei procedimenti di VIA.

Delle modalità di svolgimento delle attività di monitoraggio, dei risultati delle verifiche, dei controlli e delle eventuali misure correttive adottate dall'AC, nonché dei dati derivanti dall'attuazione dei monitoraggi ambientali da parte del proponente, è data adeguata informazione attraverso il sito web dell'AC (art. 28, D.Lgs. 152/2006 e ss. mm. ii.).

Resta inteso che eventuali superamenti dei limiti di legge vanno gestiti nell'ambito delle specifiche norme di settore.

Nel caso in cui la verifica di ottemperanza dia esito negativo, l'AC diffida il proponente ad adempiere entro un congruo termine, trascorso inutilmente il quale si applicano le sanzioni di cui all'art. 29 del D.Lgs. 152/06 – Sistema Sanzionatorio.

A conclusione dei lavori, il proponente trasmette all'AC la documentazione riguardante il collaudo delle opere o la certificazione di regolare esecuzione delle stesse, comprensiva di specifiche indicazioni circa la conformità delle opere rispetto al progetto depositato e alle condizioni ambientali prescritte (art. 28, comma 7 bis D.Lgs. 152/2006).

5.2 QUADRI PRESCRITTIVI DELLE CONDIZIONI AMBIENTALI

A seguito di un'attenta analisi da parte del MASE delle condizioni ambientali contenute nei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA/PAUR emanati dalle competenti autorità statali e regionali (c.d. quadri prescrittivi) nel periodo 2000-2010, è stato adottato il D.M. 308 del 24/12/2015, recante "Indirizzi metodologici per la predisposizione dei quadri prescrittivi nei provvedimenti di valutazione ambientale di competenza statale".

Tale Decreto rappresenta un documento di indirizzo indispensabile, valido anche per i procedimenti di competenza regionale, ed ha contribuito alla standardizzazione, sia formale che sostanziale, delle condizioni ambientali presenti nei Decreti VIA successivi alla sua emanazione.

La giusta formulazione delle condizioni ambientali, oltre a rappresentare parte integrante dei provvedimenti, rappresenta l'elemento necessario ed indispensabile per la corretta attuazione delle stesse da parte dei proponenti e, conseguentemente, per le successive attività di verifica dell'ottemperanza di cui all' art. 28 del D.Lgs. 152/2006 in capo alle AC. Un quadro prescrittivo impostato correttamente permette anche di concludere positivamente l'iter del procedimento, in quanto, a volte, le condizioni ambientali risolvono criticità non sanate nel progetto.

Dall'esame dei provvedimenti, infatti, è emersa la complessità nell'articolazione e/o nella formulazione delle condizioni, spesso indeterminate o dai contenuti non univocamente interpretabili, ma anche di difficile attuazione da parte del proponente, prevedendo adempimenti a carico di soggetti terzi e con azioni diverse non facilmente correlabili, da effettuarsi in tempi e fasi distinte.

Con questo Decreto è stato previsto che, nella formulazione di ogni condizione ambientale del provvedimento di VIA, siano indicate anche la macrofase e la fase in cui devono essere realizzate, l'ambito di applicazione, il termine entro il quale avviare la verifica di ottemperanza, l'Ente responsabile per la verifica di ottemperanza e gli eventuali Enti coinvolti.

Con le modifiche introdotte alla disciplina di VIA dal D.Lgs. 104/2017, le condizioni ambientali trovano una specifica definizione nell'art. 5, comma 1, alle lettere o-ter) e o-quater) del D.Lgs. n. 152/2006:

- condizione ambientale del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA: prescrizione vincolante, se richiesta dal proponente, relativa alle caratteristiche del progetto ovvero alle misure previste per evitare o prevenire impatti ambientali significativi e negativi, eventualmente associata al provvedimento negativo di verifica di assoggettabilità a VIA

- condizione ambientale del provvedimento di VIA: prescrizione vincolante eventualmente associata al provvedimento di VIA che definisce le linee di indirizzo da seguire nelle successive fasi di sviluppo progettuale delle opere per garantire l'applicazione di criteri ambientali atti a contenere e limitare gli impatti ambientali significativi e negativi o incrementare le prestazioni ambientali del progetto, nonché i requisiti per la realizzazione del progetto o l'esercizio delle relative attività, ovvero le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi nonché, ove opportuno, le misure di monitoraggio.

Sebbene sarebbe auspicabile che nel processo di formulazione e condivisione delle condizioni ambientali fosse coinvolto dall'AC il SNPA e le sue articolazioni, quasi mai ciò avviene. In taluni casi, inoltre, si devono affrontare decreti emanati prima del D.M. 308/2015, pertanto non sufficientemente definiti e, soprattutto nel caso di procedimenti Regionali e Provinciali, in cui il soggetto individuato per la verifica non è riportato esplicitamente.

5.3 PAROLE CHIAVE PER UN LINGUAGGIO COMUNE

Si richiama l'importanza di definire alcuni termini ricorrenti nella procedura di verifica di impatto ambientale e di verifica di ottemperanza al fine di dialogare, tra i diversi attori, con un linguaggio comune.

Autorità Competente

La pubblica amministrazione cui compete l'adozione dei provvedimenti conclusivi in materia di VIA. In sede statale è il MASE.

Ente vigilante

Il termine "Ente vigilante" è stato introdotto dal D.M. 308 del 2015 con cui sono stati fissati i criteri e la terminologia da utilizzare nella predisposizione dei quadri prescrittivi. Tale termine si ritrova nei decreti di VIA antecedenti al recepimento della Direttiva 2014/52/UE che ha chiarito che la verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali è in capo all'autorità competente.

L'art. 28 è stato completamente sostituito dal D.Lgs. 104/2017 e prevede, al comma 2, l'esclusiva titolarità del procedimento di verifica di ottemperanza in capo all'Autorità competente, così come definita dall'art.5, comma 1, lettera p) del D.Lgs. 152/2006, in collaborazione con il Ministero della Cultura per i profili di

competenza, nel caso di provvedimenti di VIA di competenza statale (vedi principio 1.12). Il termine "Ente vigilante" in base all'attuale formulazione del citato comma 2 equivale quindi all'autorità competente.

Essendo la competenza per la verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali stabilita per legge, si propone di eliminare il principio. (p.28 "Le condizioni ambientali nella disciplina di VIA: proposte per l'aggiornamento del DM 308/2015" - Creiamo PA)

Altri soggetti pubblici o Enti coinvolti

I soggetti di cui l'Autorità Competente ha facoltà di avvalersi per le attività di verifica di ottemperanza.

Il termine "Ente coinvolto" è stato introdotto dal D.M. 308 del 2015; il decreto indica che "la prescrizione deve individuare chiaramente eventuali enti coinvolti, specificandone il ruolo e le attività, evitando l'utilizzo di termini generici quali «enti locali» o «amministrazioni competenti» e, nel contempo, deve essere verificato che tali soggetti siano nelle condizioni di svolgere le attività richieste" all'Ente coinvolto.

L'ente coinvolto, di cui il MASE può avvalersi, deve essere individuato in relazione alle specifiche competenze istituzionali e ne devono essere definiti ruolo e responsabilità.

Il D.Lgs. 152/2006 all'art. 28 (Monitoraggio) indica gli Enti di cui l'autorità competente possa avvalersi:

- Per quanto riguarda ISPRA, la Commissione CTVA VIA VAS può avvalersi dell'Istituto sulla base di apposita convenzione, in altri casi l'Istituto è richiamato nel decreto di compatibilità ambientale, eventualmente assieme alle Agenzie interessate. L'ultima riscrittura dell'art. 28 prevede che il MASE possa avvalersi di ISPRA nel limite di spesa di 3 milioni di euro l'anno

tramite apposita convenzione. In alcuni casi il ruolo assegnato ad ISPRA nelle verifiche di ottemperanza è prevalentemente quello di coordinamento ed omogeneizzazione tecnica, ciò è funzionale anche al perseguimento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA).

- Per quanto riguarda ARPA/APPA, in molti decreti e prevalentemente su alcune tipologie di prescrizioni è previsto l'avvalimento da parte del MASE delle Agenzie. Il ruolo è caratterizzato dalla prossimità ambientale intesa come presenza sul territorio e quindi maggiore conoscenza degli aspetti territoriali specifici (ruolo che già rivestono su aspetti peculiari).

“Per lo svolgimento delle istruttorie tecniche la Commissione si avvale dell'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale, sulla base di un'apposita convenzione, nel limite di spesa di 500.000 euro annui, cui si provvede con i proventi delle tariffe di cui all'art. 33, comma 1. Per le medesime finalità la Commissione può avvalersi, tramite appositi protocolli d'intesa, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, e degli altri enti pubblici di ricerca senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” (DLgs 152/2006 e s.m.i., art. 8 comma 1)

“Per la verifica dell'ottemperanza delle condizioni ambientali, l'autorità competente può avvalersi dell'ISPRA, nel limite di spesa di 3 milioni di euro annui, cui si provvede con i proventi delle tariffe di cui all'articolo 33, comma 1. Con il decreto di cui all'articolo 8 comma 5, sono determinate le risorse da riassegnare annualmente a ISPRA per le attività di monitoraggio svolte ai sensi del precedente periodo. L'autorità competente può avvalersi degli altri enti del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132, dell'Istituto superiore di sanità, per i profili concernenti la sanità pubblica, ovvero di altri soggetti pubblici, i quali informano tempestivamente la stessa autorità competente degli esiti della verifica” (DLgs 152/2006 e s.m.i., art. 28 comma 2)

Proponente

Il soggetto pubblico o privato che elabora il progetto soggetto alle disposizioni del D.Lgs 152/2006.

Il proponente è tenuto a ottemperare alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA.

Soggetto Realizzatore dell'opera

Soggetto a vario titolo coinvolto nella realizzazione del progetto (es. fornitore beni e servizi, esecutore lavori, esecutore monitoraggi) e individuato dal proponente nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile (es. in materia di appalti pubblici).

Si sottolinea l'importanza di una stretta collaborazione tra il proponente, la direzione dei lavori e l'esecutore delle attività di monitoraggio per una risoluzione tempestiva di eventuali problematiche messe in luce dalle attività di monitoraggio; inoltre sarebbe utile valutare l'inserimento nei capitolati d'appalto di indicazioni più stringenti in merito alle azioni mitigative da compiere, in particolare per le criticità non preventivamente considerate in fase progettuale.

Pubblico

In generale il termine “pubblico” si riferisce ai portatori di interesse che hanno diritto ad essere informati sui risultati delle attività che si svolgono o che si svolgeranno in un determinato territorio, trasformandolo.

Il DLgs 152/2006 e s.m.i. all'art. 5, punto u), riporta le seguenti definizioni:

“una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone”.

Inoltre, il pubblico interessato è *“il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse”.*

Nello stesso DLgs, il comma 8 dell'art. 28 attesta in particolare che le attività e gli esiti del monitoraggio ambientale sono oggetto di condivisione con il pubblico:

“Delle modalità di svolgimento delle attività di monitoraggio, dei risultati delle verifiche, dei controlli e delle eventuali misure correttive adottate dall'autorità competente, nonché dei dati derivanti dall'attuazione dei monitoraggi ambientali da parte del proponente è data adeguata informazione attraverso il sito web dell'autorità competente.”

Il Nuovo Codice Appalti, Decreto Legislativo 36/2023 all'art.40 e all'allegato 1.6 disciplina, fino all'adozione di un regolamento specifico, i casi di obbligatorietà del Dibattito Pubblico, le modalità di svolgimento e di partecipazione, le modalità di individuazione e i compiti del Responsabile del Dibattito Pubblico, gli eventuali contenuti ulteriori della relazione iniziale e di quella conclusiva.

Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale

Il supporto tecnico-scientifico all'Autorità Competente per l'attuazione delle norme di cui ai Titoli II e III del D.Lgs. 152/06 nel caso di piani, programmi e progetti per i quali le valutazioni di VIA e VAS spettano allo Stato è assicurato dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, posta alle dipendenze funzionali del MASE.

La verifica dell'ottemperanza delle condizioni ambientali è compito dell'Autorità Competente che può avvalersi di altri soggetti o demandare tale compito alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale che ha il ruolo di supporto tecnico-scientifico all'Autorità Competente (MASE) per l'attuazione delle norme di cui ai Titoli II e III del D. Lgs. 152/06.

Osservatori ambientali

Per il supporto alle attività di verifica dell'ottemperanza nel caso di progetti di competenza statale particolarmente rilevanti, l'Autorità Competente può istituire appositi Osservatori Ambientali finalizzati a garantire la trasparenza e la diffusione delle informazioni concernenti le verifiche di ottemperanza.

Con il D.M. MASE n. 220/2023 sono state individuate le modalità di costituzione e di funzionamento degli Osservatori Ambientali. L'art. 2 del D.M. MASE n. 220/2023 specifica che la necessità di istituire un Osservatorio Ambientale (anche in termini di composizione) è indicata nel decreto di compatibilità ambientale al termine del procedimento di VIA per la singola opera, sentito il soggetto proponente, sulla base delle valutazioni della commissione tecnica VIA-VAS o della commissione tecnica PNRR-PNIEC.

Successivamente il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, costituisce l'Osservatorio con apposito decreto, su proposta del competente Direttore generale. In tale contesto normativo, ciascun Osservatorio "qualora ne ravvisi l'esigenza, può far ricorso alle competenze istituzionali dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente territorialmente competente, con oneri a carico del soggetto proponente, nei limiti in cui le attività di verifica richieste ai soggetti ed agli enti coinvolti non rientrino tra i rispettivi compiti istituzionali." (comma 4, art. 5 del D.M. MASE n. 220/2023).

Il supporto tecnico richiesto alle ARPA si esplica in genere in questi due ambiti:

- verifica della corretta esecuzione delle attività di monitoraggio ambientale;
- monitoraggio della corretta esecuzione delle condizioni ambientali disposte dal provvedimento di VIA.

Verifica di Ottemperanza della condizione ambientale:

Atto dell'Autorità Competente sulla base del quale è emesso il Decreto di ottemperanza.

Il DLgs 152/2006 e s.m.i. all'art. 28 prevede che "Il proponente è tenuto a ottemperare alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA."

5.4 ATTIVITÀ DEL SNPA**5.4.1 Attivazione della procedura di verifica ottemperanza**

L'avvio dell'iter di verifica di ottemperanza avviene con la presentazione di una istanza da parte del proponente, corredata dalla documentazione necessaria, richiesta dalla condizione ambientale contenuta nel provvedimento di VIA/Verifica di assoggettabilità.

Per la verifica dell'ottemperanza delle condizioni ambientali il proponente, nel rispetto dei tempi e delle specifiche modalità di attuazione stabilite nel Provvedimento, trasmette in formato elettronico all'AC, o al soggetto eventualmente individuato per la verifica (art.28 c.3), la documentazione contenente gli elementi necessari alla verifica stessa.

La documentazione presentata ai fini dell'ottemperanza alla condizione ambientale deve contenere:

- il riferimento esplicito all'atto formale che contiene la prescrizione;
- una relazione che descriva in che termini il proponente ottemperi la condizione ambientale;
- tutta la documentazione tecnica probatoria.

L'attività di verifica si conclude entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della documentazione trasmessa dal proponente, di cui al comma 3 art. 28 D. Lgs. 152/06.

La verifica di ottemperanza alle condizioni ambientali in generale per SNPA può riguardare le seguenti attività:

- costituzione del gruppo di lavoro le cui competenze ambientali specifiche dipendono dalla condizione ambientale;
- analisi e valutazione della documentazione presentata dal proponente relativa alle tematiche ambientali coinvolte;
- ulteriori verifiche tecniche al fine di produrre un parere tecnico specialistico necessario per potersi esprimere circa l'ottemperanza o non della condizione ambientale stessa;
- eventuali attività di controllo in campo.

Quando ISPRA e ARPA sono entrambi soggetti individuati come "Ente coinvolto" nella verifica di ottemperanza, le verifiche e i controlli si eseguono in collaborazione e condivisione.

Nei casi in cui nei provvedimenti di VIA sia individuato un Ente o più del SNPA come ente vigilante, gli esiti delle valutazioni dell'istruttoria sono espressi in termini di ottemperanza/non ottemperanza o parziale ottemperanza

Quando un Ente o più di SNPA è Ente coinvolto le valutazioni dell'istruttoria sono espresse in termini di idoneo, non idoneo o parzialmente idoneo

L'aspetto più critico risulta legato alla tempistica prevista dalla norma per la conclusione del procedimento che risulta, in particolare per condizioni ambientali complesse, non sufficiente per concludere l'istruttoria tecnica e valutare la documentazione da parte del soggetto preposto alla verifica di ottemperanza, sia esso l'Autorità Competente o il soggetto di cui si avvale.

Qualora l'Autorità Competente lo ritenga, può provvedere alla sospensione dei termini in particolare se sono necessarie richieste di chiarimenti sui contenuti della documentazione presentata dal proponente. Qualora la documentazione risultasse non rispondente alla condizione ambientale, quest'ultima risulta non ottemperata. È però possibile prevedere l'avvio di interlocuzioni preliminari con l'Ente coinvolto preventivamente all'istanza formale all'Autorità Competente.

L'art 28 del D.Lgs.152/2006 e s.m.i. prevede al comma 2 che per la verifica di ottemperanza alle condizioni ambientali, "...nel caso di progetti di competenza statale particolarmente rilevanti per natura, complessità, ubicazione e dimensioni delle opere o degli interventi, l'autorità competente può istituire, sentito il proponente e con oneri a carico di quest'ultimo, appositi osservatori ambientali finalizzati a garantire la trasparenza e la diffusione delle informazioni concernenti le verifiche di ottemperanza, che operano secondo le modalità definite da uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare...".

In attuazione delle disposizioni del comma 2 dell'art. 28, con Decreto MASE n.220/2023 sono stabilite le modalità di funzionamento degli Osservatori Ambientali in sostituzione del precedente Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 175 del 13 agosto 2020 che viene contestualmente abrogato.

L'art. 3 del citato Decreto individua, come già il comma 2 dell'art. 28, come ruolo fondamentale dell'Osservatorio quello finalizzato alla trasparenza e alla più ampia condivisione con il pubblico delle informazioni relative alle verifiche di ottemperanza.

In ragione della rilevanza ambientale e territoriale delle opere per le quali viene istituito, le funzioni dell'osservatorio ambientale vanno quindi oltre il supporto tecnico all'Autorità Competente per la verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali, configurando un ruolo primario di presidio permanente che garantisca alla collettività (enti pubblici, associazioni, comitati, singoli cittadini) non solo la corretta esecuzione delle prescrizioni e/o condizioni ambientali, disposte dal provvedimento di VIA, ma anche la trasparenza e l'informazione dell'azione di verifica e controllo attraverso modalità telematiche (siti internet) nonché la partecipazione attiva e il confronto costante con gli stakeholder.

Si richiama nel merito nuovamente l'art. 3 comma 1 lettera l) della Legge 132/2016 di costituzione del SNPA che individua tra le funzioni istituzionali del Sistema le attività di monitoraggio degli effetti ambientali connessi alla realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale anche attraverso la collaborazione con gli Osservatori Ambientali eventualmente costituiti.

In presenza di un Osservatorio Ambientale è auspicabile che la procedura per la verifica di ottemperanza si attivi con la trasmissione al MASE (Autorità Competente) e contestualmente all'Osservatorio (soggetto individuato dal MASE per la verifica) da parte del Proponente del "Modulo per la presentazione dell'istanza di Verifica dell'ottemperanza alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA Art. 28 D.Lgs. 152/2006", disponibile nel sito del MASE (<https://va.mite.gov.it/it-IT/ps/DatiESTrumenti/Modulistica>). L'invio contestuale, al soggetto competente e a quello di cui esso si avvale, evita possibili disfunzioni nel procedimento, quali aggravii procedurali (es. invio solo al MASE) o perdita di coordinamento del soggetto competente (es. invio solo al soggetto di cui si avvale il MASE per la verifica). Nel modulo per l'istanza sono chiaramente indicate le condizioni ambientali per le quali il proponente chiede l'avvio del procedimento ed è allegata la documentazione da valutare per la verifica.

Si segnala che, in linea generale, per gli Osservatori Ambientali il termine di 30 gg (comma 3 art. 28 D.Lgs. 152/2006) per l'esame della documentazione non è considerato perentorio, in quanto l'attività di verifica è funzione del tempo necessario per eseguire un'attenta analisi e valutazione della documentazione ricevuta e, conseguentemente, è legato alla complessità dell'intervento progettuale.

La procedura termina con atto conclusivo del MASE sulla base delle valutazioni effettuate dall'Osservatorio.

Il coinvolgimento delle ARPA nell'istituzione degli Osservatori Ambientali dipende dalle funzioni e competenze delle Agenzie stesse. In generale, in relazione alle funzioni attribuite alle Agenzie dalle leggi istitutive, il supporto tecnico, richiesto dal Ministero, può essere o meno regolato da appositi accordi. In generale qualora la partecipazione delle ARPA non fosse prevista nel provvedimento di VIA o nel decreto di istituzione dell'Osservatorio, si può fare riferimento al comma 4, art. 5 del Decreto del MASE n. 220 del 2023: "L'Osservatorio Ambientale, qualora ne ravvisi l'esigenza, può far ricorso alle competenze istituzionali dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente territorialmente competente, con oneri a carico del soggetto proponente, nei limiti in cui le attività di verifica richieste ai soggetti ed agli enti coinvolti non rientrino tra i rispettivi compiti istituzionali."

Una delle criticità che emerge nell'applicazione del comma 4 è la difficoltà di individuare le verifiche che, anche solo in parte, non siano riconducibili ai compiti istituzionali. Questa fattispecie è spesso causata dalla non corretta formulazione del quadro prescrittivo, che individui l'Agenzia territorialmente competente come Ente coinvolto nelle attività dell'Osservatorio.

5.4.2 Condizioni Ambientali in carico al SNPA

La Legge 132/2016 di istituzione del SNPA, all'art. 3 comma 1 lettera l), individua tra le funzioni istituzionali del SNPA anche quelle relative alle attività di monitoraggio degli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale anche attraverso la collaborazione con gli Osservatori Ambientali eventualmente costituiti.

Sul concetto di "avvalimento" e collaborazione del SNPA da parte dell'AC, al fine di evitare possibili dubbi sull'attribuzione di responsabilità e competenze per le attività di verifica dell'ottemperanza è opportuno stabilire chiaramente, nell'ambito del provvedimento di VIA ovvero nel quadro prescrittivo ad esso associato, i soggetti coinvolti ed i rispettivi ruoli.

Come specificato anche nel documento di CRelAMO PA, il supporto tecnico richiesto ad un Ente o più del SNPA non si configura come una delega di funzioni da parte dell'AC: "Il legislatore, con la riforma dell'articolo 28 operata dal d.lgs. 104/2017, "ha sancito in termini inequivocabili la titolarità esclusiva del potere di verifica delle condizioni ambientali in capo all'autorità competente con un duplice effetto (rispetto a quanto avveniva in precedenza, sulla base del presupposto secondo cui per le verifiche di conformità sono stati ritenuti responsabili, di volta in volta, gli enti o organismi che avevano richiesto l'introduzione di una determinata condizione ambientale nel provvedimento finale) da un lato, quello di rendere il procedimento più efficiente, celere e trasparente, consentendo – tra l'altro – al proponente di confrontarsi con un unico interlocutore pubblico responsabile della verifica; dall'altro, quello di impedire la "politicizzazione" dell'attività di verifica che spesso si è verificata quando ne fossero ritenuti competenti la Regione o gli enti locali interessati" (da "Marcello Cecchetti "La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra D.Lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018"; Federalismi.it, 9 January 2019).

Il D.M. 308/2015, come visto, ha operato una razionalizzazione formale e sostanziale dei contenuti dei quadri prescrittivi e delle singole "prescrizioni" per la corretta attuazione delle stesse da parte del proponente e di efficace verifica da parte dell'AC. Lo stesso dispositivo normativo riporta la tabella seguente, la quale descrive i contenuti minimi di una prescrizione. Esso individua un unico "ente vigilante", responsabile della verifica dell'ottemperanza, ed eventuali diversi "enti coinvolti" cui attribuire un ruolo e funzioni specifiche per l'attuazione della condizione da parte del proponente.

Figura 3 - Tabella 1 Contenuti minimi di una prescrizione, da Allegati al D.M. 308/2015

TABELLA 1 – CONTENUTI MINIMI DI UNA PRESCRIZIONE

N.	Contenuto	Descrizione
1	Macrofase	Macrofase in cui deve essere realizzata la prescrizione (utilizzare le terminologie riportate al Cap.3)
2	Fase	Fase in cui deve essere realizzata la prescrizione (utilizzare le terminologie riportate al Cap.3)
3	Numero Prescrizione	Numero progressivo della prescrizione (es. 1, 2.a, 2.b)
4	Ambito di applicazione	<p>Ambito di applicazione della prescrizione:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ aspetti progettuali ➤ aspetti gestionali ➤ componenti/fattori ambientali: <ul style="list-style-type: none"> ○ atmosfera ○ ambiente idrico ○ suolo e sottosuolo ○ radiazioni ionizzanti e non ionizzanti ○ rumore e vibrazioni, ○ flora, fauna, vegetazione, ecosistemi, ○ salute pubblica, ➤ componenti/patrimonio culturale; <ul style="list-style-type: none"> ○ beni culturali ○ paesaggio ➤ mitigazioni/compensazioni ➤ monitoraggio ambientale ➤ altri aspetti <p>La medesima prescrizione può essere riferita a più ambiti di applicazione.</p>
5	Oggetto della prescrizione	Testo della prescrizione (sintetico ed efficace deve contenere una corretta descrizione delle attività da svolgere; finalità ed altri aspetti di carattere generale dovranno essere inseriti nella parte di parere o provvedimento che precede il dispositivo finale)
6	Termine per l'avvio della Verifica di Ottemperanza	Termine per la presentazione da parte del Proponente dell'istanza per l'avvio della procedura di verifica di ottemperanza (utilizzare le terminologie riportate al Cap.3)
7	Ente vigilante	Ente responsabile per la verifica di ottemperanza delle prescrizioni. L'Ente vigilante deve essere un unico soggetto, in nessun caso possono essere indicati più Enti vigilanti (es. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare)
8	Enti coinvolti	Eventuali Enti coinvolti nell'attuazione della prescrizione e relativi ruoli e attività di competenza. Non utilizzare i termini "Enti locali" o "Amministrazioni competenti" in quanto troppo generici, inserire l'elenco esaustivo degli Enti: Comune di XXX, ARPA XXX

Con le modifiche introdotte all'art. 28 del D.Lgs 104/2017, è stato esplicitamente indicato che l'Autorità Competente verifica l'ottemperanza delle condizioni ambientali, come approfondito nel documento CReIAMO PA "Indirizzi per l'applicazione degli articoli 28 e 29 del D. Lgs.152/2006: il monitoraggio e il sistema sanzionatorio – Lettura ragionata. L'AC non può delegare la sua funzione ma può avvalersi degli enti indicati nello stesso art. 28 del D.Lgs. 152/06, quindi le diciture indicate nel D.M. 308/2015 vanno rilette sulla base dell'attuale articolo 28.

Gli eventuali soggetti individuati per le attività di verifica dell'ottemperanza sono tenuti a comunicare gli esiti della verifica all'Autorità Competente in maniera tempestiva.

Da un esame delle attività fino ad ora svolte, la verifica delle condizioni ambientali in cui un Ente o più di SNPA è attualmente coinvolto possono essere ricondotte a tre macro categorie:

1. Verifica del Progetto di Monitoraggio Ambientale (PMA) prima dell'avvio dei lavori: dovranno essere valutati gli elementi del PMA relativamente all'idonea individuazione dei punti, alle frequenze e ai metodi di monitoraggio ed alle modalità di restituzione dei risultati. In questo caso è importante avviare interlocuzioni preliminari con il proponente per individuare la migliore rete di monitoraggio.
2. Riscontri specifici riguardo la valutazione o condivisione di elementi tecnici specifici una tantum (ad esempio la tipologia e le caratteristiche dei sensori per il monitoraggio della qualità dell'aria, oppure la posizione di alcuni punti di monitoraggio delle acque sotterranee, la valutazione della relazione di impatto acustico ante o post operam, ecc). Questa fattispecie può riguardare una o più condizioni ambientali.

3. La trasmissione di dati di monitoraggio relativa ad una matrice ambientale per tutta la durata dell'ante/corso/post operam o solo in alcune fasi; verifica dell'attuazione del Progetto di Monitoraggio Ambientale (PMA) Questa tipologia di attività dovrà essere intesa come supervisione del puntuale svolgimento dei lavori, esclusivamente dove un Ente o più di SNPA viene esplicitamente individuato nel Provvedimento o nel PMA. Sarà importante verificare, alla prima trasmissione di dati, la corretta rispondenza a quanto prescritto nel PMA, in riferimento a idoneità dei punti di monitoraggio, metodologie, frequenze e modalità di restituzione del dato e segnalare eventuali difformità o criticità.

Le Agenzie possono essere coinvolte nel procedimento di VIA nazionale nella fase di richiesta di parere alla Regione e ISPRA nella fase di supporto tecnico alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale (CTVA). In tale occasione entrambi i Soggetti hanno la possibilità di dare indicazioni corrette e dettagliate, il più possibile complete per le condizioni ambientali ritenute necessarie, che saranno esaminate dalla Commissione medesima in sede di stesura del parere di compatibilità ambientale.

Al fine di concorrere ad una definizione chiara ed esauriente dei quadri prescrittivi e utilizzando l'esperienza maturata da ISPRA nel progetto LIFE Supporting Environmental governance for the POSidonia oceanica Sustainable transplanting Operations (S.E.POS.S.O.), si riportano i criteri generali alla base della formulazione dei contenuti minimi di una condizione ambientale, potenzialmente applicabile a tutte le componenti ambientali interessate dal progetto e richiamati nel D.M. 308/2015 per l'ambito di applicazione della condizione medesima:

1. Titolo della condizione ambientale: è consigliabile dare un titolo sintetico, chiaro e specifico alla condizione ed associare indicazioni mediante parole chiave (key word), in modo da tenere sempre in evidenza l'oggetto della condizione e consentire di individuare connessioni tra vari progetti ed i contenuti tecnici delle condizioni ambientali. Ciò permette, inoltre, di aumentare la chiarezza dell'obiettivo del controllo delle azioni contenute nella condizione (es: Caratterizzazione, Monitoraggio, ecc.).
2. Ambito di applicazione: suddividere gli ambiti di applicazione che hanno obiettivi ed azioni diversi ed hanno specificità non sovrapponibili. Per ogni ambito di applicazione, dovrà essere individuata una singola condizione ambientale.
3. Enti coinvolti: fornire un elenco dettagliato degli Enti coinvolti e distinguere con una maggiore chiarezza i compiti assegnati a ciascuno nelle specifiche condizioni ambientali, come di seguito riportato:
 - dettagliare le azioni che ogni Ente coinvolto dovrà svolgere;
 - indicare le modalità di trasmissione della documentazione di ottemperanza a tutti gli Enti coinvolti;
 - programmare le date di avvio dei lavori e diffondere un cronoprogramma; ogni Ente coinvolto (vigilante e coinvolto nella condizione ambientale) deve ricevere da parte del proponente l'avviso di avvio dei lavori o delle attività di monitoraggio;
 - Open data: come previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 152/2006: "... per garantire la completezza e la qualità dello studio di impatto ambientale e degli altri elaborati necessari per l'espletamento della fase di valutazione, il proponente: a) tiene conto delle conoscenze e dei metodi di valutazione disponibili derivanti da altre valutazioni pertinenti effettuate in conformità della legislazione europea, nazionale o regionale, anche al fine di evitare duplicazioni di valutazioni; b) ha facoltà di accedere ai dati e alle pertinenti informazioni disponibili presso le pubbliche amministrazioni, secondo quanto disposto dalle normative vigenti in materia", sarà necessario raccogliere in modo centralizzato, standardizzato e validato, i dati e le informazioni relativi alle diverse fasi dell'iter procedurale per ciascun fattore ambientale, fornendo così una base dati "aperta e consultabile", di supporto sia per il proponente per le fasi di pianificazione, realizzazione, monitoraggio, sia per chi deve verificare le azioni realizzate.

5.5 MONITORAGGIO AMBIENTALE E COINVOLGIMENTO SNPA

Il D.Lgs. n. 152/2006 prevede la predisposizione del PMA nell'ambito della stesura dello studio di impatto ambientale; oltre a quanto indicato nella norma, a livello nazionale costituiscono un riferimento le linee guida elaborate dal MASE nel 2014 redatte con il supporto del MIC e di ISPRA.

Sempre nell'ottica di armonizzare i contenuti dei differenti elaborati che concorrono alla proposta progettuale in fase autorizzativa, nel seguito si è analizzato il rapporto con ulteriori elaborati, finalizzati alla mitigazione degli impatti ed al controllo ambientale, i cui contenuti devono essere correlati al Progetto di Monitoraggio Ambientale per garantire la coerenza complessiva della proposta.

È auspicabile la condivisione preliminare dei contenuti del PMA elaborato dal proponente, per una corretta predisposizione dello stesso per alcuni aspetti specifici del progetto e per le attività di monitoraggio che si prevedono di effettuare nelle Fasi ante, in corso e post operam.

Tali attività possono essere effettuate tramite riunioni tecniche tra ISPRA e ARPA coinvolta e proponente e sopralluoghi specifici, con lo scopo di indirizzare il proponente alla redazione di un Progetto di Monitoraggio efficace e funzionale.

Nel caso di attività non istituzionali queste potranno essere gestite dalle Arpa solo a seguito di un contributo oneroso da parte del proponente.

Nei casi in cui il monitoraggio ambientale faccia emergere impatti ambientali non previsti o di rilevanza diversa rispetto alle valutazioni effettuate nel procedimento di VIA (comma 6, art. 28 del Dlgs 152/2006), l'Autorità competente, acquisite ulteriori informazioni dal proponente o da altri soggetti competenti in materia (es. Osservatori ambientali), può disporre l'adozione di opportune azioni correttive, ordinare la sospensione dei lavori o, in situazioni più rilevanti, indirizzare ad una riedizione del procedimento di VIA (comma 7, art. 28 del D.Lgs. 152/2006).

5.5.1 Soglie di attenzione

Il proponente all'interno del Progetto di Monitoraggio Ambientale deve prevedere, oltre all'attività ordinaria di rilievo dei dati, anche la definizione di due valori inferiori ai limiti di legge (quando questi sono previsti dalle norme di settore): soglia di attenzione e soglia di intervento (attivazione o allarme) da confrontare con i parametri misurati in corso d'opera.

Nei casi in cui non siano disponibili limiti normativi di riferimento, sarà necessario definire limiti sito-specifici sulla base di studi mirati o facendo riferimento alla letteratura scientifica.

L'utilizzo di valori soglia rappresenta una modalità operativa che consente di rilevare criticità ambientali prima che sia superato il limite preso a riferimento e di intervenire, conseguentemente, con azioni mitigative o risolutive. Si rafforza in questo modo la tutela dell'ambiente potenzialmente impattato dai lavori di realizzazione del progetto ambientalmente monitorato.

Tali soglie possono essere individuate ad esempio come percentuale del valore limite di legge, oppure, in mancanza di riferimenti normativi anche non cogenti, su base statistica a partire dai dati di ante operam o utilizzando il criterio di peggioramento progressivo. Il PMA dovrà definire anche i "Flussi Informativi". Oltre alle modalità di trasmissione dei dati di monitoraggio (report di monitoraggio periodici) agli Enti di controllo e/o agli Osservatori Ambientali riguardo alle soglie di azione, in esso devono essere descritte le procedure di comunicazione e di intervento quando si verificano i superamenti dei valori soglia. In quest'ultimo caso si dovrà prevedere l'invio da parte dell'esecutore del monitoraggio di una breve nota nella quale si informa della potenziale criticità, delle azioni intraprese o da attuare in termini mitigativi o di risoluzione, nonché degli approfondimenti svolti interagendo con l'impresa realizzatrice dei lavori.

5.5.2 Report periodici

Con periodicità congrua ai tempi e alle modalità realizzative del progetto ed anche al tipo di matrice monitorata, l'esecutore del monitoraggio dovrà inviare agli Enti di controllo e/o agli Osservatori Ambientali dei report periodici (mensili, trimestrali, altra tempistica). SNPA può valutare opportuno una verifica a campione e/o sulla base di una programmazione pluriennale dei dati inviati per un più agevole esame dei report di monitoraggio forniti dal proponente.

Va preferita una disponibilità dei report, ma in generale dei dati rilevati, su piattaforma informatica. Questa modalità è di fatto obbligatoria (D.M. MASE n. 220/ 2023) quando si è in presenza di un Osservatorio Ambientale.

Un'informazione molto importante per una corretta valutazione dei dati ambientali, presenti nei report, è lo stato di avanzamento dei lavori e l'indicazione di quali attività di cantiere possano avere potenzialmente interferito con le matrici ambientali monitorate nel periodo di riferimento. Si dovrà inoltre relazionare sulle possibili cause che hanno cagionato il raggiungimento dei valori di soglia e sull'attivazione di eventuali misure volte al ripristino dei valori al di sotto della soglia di attenzione.

5.5.3 Sopralluoghi in campo

Alle verifiche tecnico-istruttorie può essere affiancata, a maggior ragione in contesti complessi dal punto di vista progettuale e territoriale, una attività di verifica in campo.

Queste verifiche sono in generale finalizzate al controllo della corretta attuazione del piano di monitoraggio, ma rappresentano anche una valida occasione di confronto tecnico ed operativo con l'esecutore del monitoraggio, portando in alcune situazioni all'ottimizzazione del PMA.

I sopralluoghi devono essere altresì mirati alla verifica in campo delle condizioni ambientali, tenendo conto che per molte di esse è richiesto un controllo costante in campo che convalidi la valutazione positiva di ottemperanza a livello istruttorio.

Si sottolinea che la non corretta attuazione del PMA rappresenta una inosservanza delle condizioni ambientali sanzionabile ai sensi del comma 5 dell'art. 29 del Dlgs 152/06

5.5.4 Correlazioni tra Monitoraggio Ambientale in ambito VAS, Piano di Monitoraggio Ambientale e Piano di Monitoraggio e Controllo

Monitoraggio ambientale in ambito VAS

Il monitoraggio ambientale di Piani e Programmi sottoposti a VAS, come previsto all'art. 18 del D.Lgs. 152/06, "assicura il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive".

Il Piano di Monitoraggio Ambientale (PMA) è incluso nel Rapporto Ambientale e descrive le attività di monitoraggio secondo quanto previsto all'allegato VI lettera i) del D.Lgs 152/06.

Il monitoraggio in ambito VAS non si limita al controllo degli impatti ambientali derivanti dall'attuazione del Piano/Programma, ma rappresenta soprattutto uno strumento di valutazione dell'efficacia del Piano/Programma rispetto agli obiettivi di sostenibilità mediante verifica del contributo del medesimo all'attuazione delle strategie di sviluppo sostenibile nazionale (SNSvS2022) e regionali (cfr art. 34 D.Lgs. 152/06). Al riguardo si richiamano gli "Indirizzi Operativi per il Monitoraggio ambientale di Piani e Programmi" redatti dal MASE nell'ambito del progetto CreiamoPA.

Il monitoraggio ambientale, elemento chiave del processo VAS, segue l'intero ciclo di vita del Piano/Programma che trova attuazione anche mediante la progettazione e realizzazione di interventi sul territorio per i quali la VAS del Piano/Programma costituisce quadro di riferimento.

La valutazione della sostenibilità dei Piani e Programmi, oggetto delle attività di monitoraggio, necessita pertanto di un coordinamento e raccordo tra i piani di monitoraggio relativi ai diversi livelli attuativi di pianificazione, programmazione, progettazione, verifica e controllo in termini di coerenza tra i dati e parametri monitorati e la restituzione degli indicatori per la misura del perseguimento degli obiettivi/target ambientali pertinenti tenendo in considerazione quanto richiamato all'art. 34 del D.Lgs. 152/06, "le strategie di sviluppo sostenibile definiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali" ai diversi livelli territoriali e attuativi.

Tale coordinamento e raccordo tra sistemi di monitoraggio afferenti ai diversi livelli attuativi (Piano di monitoraggio VAS, Progetto di Monitoraggio Ambientale, Piano di Monitoraggio e Controllo) può essere assicurato attraverso strutture di governance appositamente individuate per seguire lo stato di attuazione di Piani e Programmi, soprattutto di livello strategico, per verificare l'efficacia delle azioni e monitorare gli effetti ambientali conseguenti mediante la definizione di modalità di scambio e flusso delle informazioni tra i diversi livelli di pianificazione e attuativi.

L'integrazione del monitoraggio in sede di VAS con i risultati derivanti dai monitoraggi dei livelli attuativi costituisce un aspetto significativo anche ai fini della definizione e aggiornamento di un quadro conoscitivo a supporto delle attività di analisi e valutazione ai diversi livelli attuativi e territoriali in linea con quanto previsto all'art. 18 comma 4 del medesimo decreto.

Il piano di monitoraggio in ambito VAS deve individuare i soggetti coinvolti nelle attività di monitoraggio, le responsabilità e le risorse necessarie alla realizzazione e gestione delle attività di monitoraggio stesse. L'efficacia dell'attuazione del monitoraggio è influenzata dalla presenza e dal grado di approfondimento di tale aspetto tra i contenuti del PMA.

I soggetti responsabili dell'attuazione del monitoraggio VAS possono avvalersi per lo svolgimento delle attività del SNPA (art. 18 c. 1 del D.Lgs. 152/06); ambiti di coinvolgimento di SNPA possono essere la produzione ed elaborazione di dati e indicatori, il supporto alla predisposizione dei piani di monitoraggio e alla redazione dei rapporti di monitoraggio contenenti i risultati del monitoraggio.

Il piano di monitoraggio ambientale contiene in sintesi:

- obiettivi, azioni e strumenti di attuazione del piano e potenziali effetti ambientali derivanti.
- obiettivi di sostenibilità pertinenti al Piano con riferimento alle strategie di sviluppo sostenibile e relazioni con obiettivi/azioni di Piano
- sistema di indicatori finalizzati a monitorare lo stato di attuazione e di avanzamento del Piano (indicatori di processo), a descrivere l'evoluzione del contesto ambientale (indicatori di contesto) e a misurare il contributo alla variazione del contesto ambientale (effetti ambientali) dovuto alle azioni del Piano/Programma (indicatori di contributo) ovvero il contributo al raggiungimento o meno degli obiettivi di sviluppo sostenibile.
- modalità di raccolta e elaborazione dei dati e delle informazioni;
- modalità di restituzione dei risultati del monitoraggio (contenuti dei rapporti di monitoraggio)
- soggetti coinvolti, responsabilità e risorse necessarie per le attività di monitoraggio.

Progetto di Monitoraggio Ambientale (PMA)

Come riportato nel documento "Linee guida per la predisposizione del Progetto di Monitoraggio Ambientale (PMA) delle opere soggette a procedure di VIA", il PMA deve essere predisposto per tutte le fasi di vita dell'opera (fase ante operam, in corso d'opera, post operam ed eventuale dismissione). Esso rappresenta lo strumento che fornisce la reale misura dell'evoluzione dello stato dell'ambiente e che consente ai soggetti responsabili (proponente, autorità competenti) di individuare i segnali necessari per attivare preventivamente e

tempestivamente eventuali azioni correttive qualora le “risposte” ambientali non siano coerenti con le previsioni effettuate nell'ambito del processo di VIA.

Le attività da programmare e adeguatamente documentare nel PMA sono finalizzate a:

- verificare lo scenario ambientale di riferimento (monitoraggio ante operam);
- valutare la possibilità di avvalersi di adeguate reti di monitoraggio esistenti per evitare duplicazioni, verificare le previsioni degli impatti ambientali contenute nel SIA attraverso il monitoraggio in corso d'opera e post operam;
- verificare l'efficacia delle misure di mitigazione previste nel SIA;
- individuare eventuali impatti ambientali non previsti o di entità superiore rispetto alle previsioni contenute nel SIA e programmare le opportune misure correttive per la loro risoluzione (monitoraggio in corso d'opera e post operam).

Piano di monitoraggio e controllo (PMC) delle opere sottoposto a AIA

Il provvedimento autorizzativo AIA prescrive l'applicazione delle condizioni del Parere Istruttorio Conclusivo (PIC) che include la prescrizione di tutte le misure - comprese le BAT, best available techniques - necessarie per garantire un livello di elevata protezione dell'ambiente, inclusi i valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti (che non possono comunque essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicato l'impianto) e del Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC) che regola i controlli che devono essere effettuati sia dal Gestore che dall'Ente di Controllo (ISPRA o ARPA) specificando i metodi e la frequenza di misurazione degli inquinanti, dei fondamentali parametri dei processi di produzione e dei sistemi di abbattimento, nonché la relativa metodologia di valutazione.

Nell'ambito delle procedure di AIA le attività di monitoraggio e controllo si riferiscono alle tematiche emissioni nell'aria convogliate o no, agli scarichi idrici, alle emissioni sonore, alle vibrazioni, agli odori, all'impatto sul suolo e sul sottosuolo, ai rifiuti ed agli aspetti gestionali. Pertanto, nel PMC sono specificati i requisiti per il controllo sistematico dei parametri ambientali di rilievo per l'esercizio di un impianto con le finalità principali di verifica della conformità dell'esercizio dell'impianto alle prescrizioni e condizioni imposte nell'AIA e di comunicazione dei dati relativi alle emissioni industriali (reporting) alle autorità competenti.

I principi generali del monitoraggio ambientale previsti dal PMC possono essere validi anche per il PMA (esempio affidabilità e comunicazione dei dati).

Il quadro prescrittivo deve essere strutturato con chiara distinzione tra le attività relative al procedimento di VIA e prescrizioni relative al procedimento di AIA.

Il provvedimento di VIA è sempre integrato nei susseguenti atti autorizzatori, nonché nell'autorizzazione integrata ambientale, ove prevista. L'autorizzazione recepisce ed esplicita le eventuali condizioni ambientali del provvedimento di VIA, una descrizione delle caratteristiche del progetto e delle eventuali misure previste per evitare, prevenire o ridurre e se possibile compensare gli impatti ambientali negativi e significativi, nonché, ove opportuno, una descrizione delle misure di monitoraggio (art. 26, D.Lgs. n. 152/2006).

Sono sottoposte alla procedura di AIA di competenza statale le installazioni che svolgono attività di cui all'Allegato VIII alla Parte seconda del D. Lgs. 152/2006 in cui sono presenti impianti di cui all'Allegato XII alla parte seconda del D.Lgs. 152/2006 (es. grandi impianti di combustione, centrali di pompaggio gas, raffinerie, acciaierie primarie, grandi impianti chimici, impianti in mare). L'autorizzazione delle categorie di impianti che rientrano nell'allegato XII alla parte II del D.Lgs. 152/2006 è di competenza Statale; per le altre categorie di impianti che rientrano nell'allegato VIII alla parte II del D.Lgs. 152/2006 il rilascio dell'AIA è competenza delle Regioni.

I rapporti tra VIA ed AIA sono in alcuni casi molto stretti, considerato che la VIA si occupa dell'impatto ambientale ovvero degli effetti significativi, diretti e indiretti, di un'opera attraverso l'esame del progetto e l'AIA si occupa dell'impatto dell'esercizio di una determinata attività. È facile comprendere che i due aspetti non possono essere separati e, pertanto, gli esiti dei due procedimenti possono integrarsi.

In questo senso occorre introdurre una distinzione tra impianti che già esistono e impianti che devono essere ancora realizzati.

Per gli impianti esistenti, già sottoposti a VIA, l'integrazione può sussistere e le attività di verifica e controllo previste dal provvedimento di VIA possono essere gestiti nell'ambito della procedura di controllo AIA.

Per gli impianti da realizzare (o per le modifiche sostanziali soggette a VIA) le due procedure VIA e AIA dovranno coordinarsi, in quanto entrambe hanno il medesimo oggetto di verifica e controllo ed hanno alcune tematiche ambientali in comune, quali emissioni nell'aria convogliate o no, scarichi in acqua e a mare, emissioni sonore, vibrazioni, odori, impatto sul suolo e sul sottosuolo, rifiuti.

Ai sensi dell'art.26 c.2 del D.Lgs. n. 152/2006, il PMA ed il PMC devono essere coordinati. In particolare, il PMA può prevedere la prosecuzione delle attività di monitoraggio durante l'esercizio dell'impianto. Le condizioni ambientali previste nel provvedimento, che indicano un Ente o più del SNPA come ente coinvolto per la verifica del monitoraggio eseguito durante l'esercizio dell'impianto, possono essere gestite secondo le modalità sopra descritte.

5.5.5 Coordinamento tra Verifiche di ottemperanza alle Condizioni ambientali e Gestione Terre e Rocce da Scavo

Qualora nel provvedimento di VIA siano contenute delle condizioni ambientali riguardanti la documentazione relativa alla gestione delle terre e rocce da scavo, i soggetti individuati per la verifica di ottemperanza ai sensi del comma 2 dell'art. 28 del D.Lgs. 152/2006 devono procedere con la verifica documentale. Le attività di verifica in campo, salvo diversamente richiesto e motivato dall'AC, dovranno essere ricondotte a quanto previste dall'attuale D.P.R. 120/2017.

6 ULTIME MODIFICHE ALL'ART. 28 DEL D.LGS. 152/2006

6.1 ASPETTI GENERALI

Il proponente è tenuto ad ottemperare alle condizioni ambientali dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e dei provvedimenti di VIA. Per la verifica dell'ottemperanza alle condizioni ambientali l'autorità competente, come disposto dal D.L. n. 19 del 2 marzo 2024, può avvalersi dell'ISPRA e dell'SNPA di cui alla Legge n. 132 del 28 giugno 2016 (art. 28 comma 2 del Dlgs 152/2006), del, dell'Istituto Superiore di Sanità per i profili concernenti la sanità pubblica, ovvero di altri soggetti pubblici, i quali informano tempestivamente la stessa Autorità Competente degli esiti della verifica.

Come riportato nel documento CReIAMO PA "Indirizzi per l'applicazione degli articoli 28 e 29 del D.Lgs.152/2006: il monitoraggio e il sistema sanzionatorio – Lettura ragionata", la partecipazione al procedimento dei soggetti individuati dall'Autorità Competente per le specifiche competenze tecniche si configura come una forma di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e non come una "delega" e, pertanto, non solleva l'Autorità Competente dalle responsabilità e funzioni ad essa attribuite dal medesimo articolo .

6.2 ALCUNE PRECISAZIONI

In linea generale è importante che le verifiche delle condizioni ambientali richieste dall'AC siano compatibili con quelle che sono le effettive risorse, in termini di personale da impiegare nelle verifiche stesse e di competenze professionali dei singoli Enti del SNPA (ad es. disponibilità personale esperto in biodiversità, ecc..).

Pertanto, in assenza dei protocolli di intesa previsti precedentemente dalla norma, risulta necessario definire le modalità di avvalimento delle ARPA/APPA da parte del MASE.

I provvedimenti dovranno, inoltre, rispettare alcuni requisiti minimi al fine di garantire l'attuabilità delle verifiche e, in particolare:

- riportare in provvedimenti distinti le determinazioni dell'Autorità Competente, sia rispetto agli atti autorizzativi che agli altri atti ad essi allegati, in coerenza con quanto previsto dagli artt. 26 e 27-bis del D.Lgs. 152/2006 per i provvedimenti di VIA;
- identificare in maniera univoca ciascuna condizione ambientale, mediante uno specifico elenco puntato incluso nel provvedimento.

Per quanto riguarda, invece, la formulazione delle condizioni ambientali, sarà importante esplicitarne i tempi di attuazione in relazione alle fasi attuative del progetto (ante operam, cantiere, esercizio e dismissione) specificando eventuali periodi di riferimento o scadenze temporali non direttamente identificabili con queste e, per i provvedimenti rilasciati per opere/attività già in esercizio, distinguere le condizioni ambientali immediatamente vigenti da quelle la cui ottemperanza richieda tempi successivi di adeguamento. Inoltre, in merito alle modalità di attuazione, sarà importante indicare le finalità con le quali sono state impartite le singole condizioni ambientali ed il relativo ambito di applicazione, così come i requisiti progettuali e/o gestionali richiesti, indicando per ciascuna prescrizione, la tipologia e le caratteristiche tecniche delle misure da adottare e le azioni da svolgere per contrastare i diversi impatti ambientali ritenuti significativi.

Per i provvedimenti di non assoggettabilità a VIA, tenuto conto che le condizioni ambientali sono impartite su richiesta del proponente, l'Autorità Competente specificherà le prescrizioni ritenute necessarie in accordo a quanto stabilito dall'art. 19 comma 7 del D.Lgs. 152/2006, garantendo il rispetto dei requisiti di cui ai punti precedenti al fine di consentire l'attuabilità delle verifiche in argomento.

Per quanto riguarda la modalità di trasmissione della documentazione, secondo quanto stabilito dall'art. 28 comma 3 del D.Lgs. 152/2006, la verifica delle condizioni ambientali è attivata a seguito della trasmissione in formato elettronico, da parte del proponente, della documentazione contenente gli elementi necessari e conclusa dal soggetto individuato dall'Autorità Competente entro 30 giorni dal suo ricevimento, o dalla stessa AC qualora quest'ultimo non provveda entro tale termine. Tenuto conto, altresì, che i tempi previsti per l'ottemperanza delle prescrizioni possono essere estremamente variabili, in quanto associati alle diverse fasi attuative del progetto autorizzato, per ogni condizione impartita nel provvedimento, il Proponente dovrà specificare:

- l'elenco e la tipologia della documentazione da presentare al fine di dimostrare l'avvenuta ottemperanza della prescrizione;
- la scadenza entro la quale deve essere trasmessa la documentazione sia all'AC e ad altri Soggetti coinvolti nel procedimento;
- la tipologia di verifica richiesta e, in particolare, se la verifica della sua ottemperanza è eseguita su base documentale o richiede anche verifiche in situ.

Qualora nel provvedimento sia prevista una scadenza unica per la trasmissione della documentazione afferente alle diverse prescrizioni (es. 30 giorni dall'avvio dell'esercizio), le verifiche in situ potranno avere ad oggetto solo la verifica delle condizioni ambientali il cui periodo di applicabilità risulti compatibile con quello di esecuzione delle verifiche stesse.

Dalle verifiche in argomento è esclusa la documentazione trasmessa dal proponente ai sensi dell'art. 28 comma 7-bis del D.Lgs. 152/2006, introdotto dall'art. 50 comma 1 della Legge n. 120 del 2020.

6.3 DOCUMENTO DI COLLAUDO

Il D.L. n. 76 di luglio 2020 recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni), convertito in Legge n. 120 del 11 settembre 2020, integra l'art.28 del D.Lgs. 152/2006 con il comma 7 bis relativo al collaudo delle opere di seguito riportato.

7-bis. Il proponente, entro i termini di validità disposti dal provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA, trasmette all'autorità competente la documentazione riguardante il collaudo delle opere o la certificazione di regolare esecuzione delle stesse, comprensiva di specifiche indicazioni circa la conformità delle opere rispetto al progetto depositato e alle condizioni ambientali prescritte. La documentazione è pubblicata tempestivamente nel sito internet dell'autorità competente.

La modifica normativa pone il tema di individuare il momento in cui il proponente deve affrontare il collaudo anche in relazione alle fasi del Progetto di Monitoraggio Ambientale; infatti, se il collaudo deve verificare la conformità delle opere rispetto al progetto depositato ma anche le condizioni ambientali prescritte questo dovrà essere effettuato anche dopo la fase di post operam. In particolare, alcune condizioni ambientali relative alla fase di post operam del PMA, si riferiscono a tutta la durata dell'opera e quindi oltre l'entrata in esercizio dell'opera stessa.

In coerenza con l'inserimento del comma 7 bis all'art.28 del D.Lgs. 152/06, anche Il nuovo Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023, in più parti, richiama quale oggetto di verifica in fase di collaudo la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni impartite.

In particolare, nell'allegato II.14 - Direzione dei lavori e direzione dell'esecuzione dei contratti. Modalità di svolgimento delle attività della fase esecutiva. Collaudo e verifica di conformità, si evince:

Sezione III - Collaudo

Articolo 13.

Collaudo tecnico-amministrativo.

1. Il collaudo ha lo scopo di verificare e certificare che l'opera o il lavoro siano stati eseguiti a regola d'arte, secondo il progetto approvato e le relative prescrizioni tecniche, nonché le eventuali perizie di variante, in conformità del contratto e degli eventuali atti di sottomissione o aggiuntivi debitamente approvati. Il collaudo ha altresì lo scopo di verificare che i dati risultanti dalla contabilità finale e dai documenti giustificativi corrispondano fra loro e con le risultanze di fatto, non solo per dimensioni, forma e quantità, ma anche per qualità dei materiali, dei componenti e delle provviste, e che le procedure espropriative poste a carico dell'esecutore siano state espletate tempestivamente e diligentemente. Il collaudo comprende altresì tutte le verifiche tecniche previste dalle normative di settore. (...)

Nell'allegato I.7 - Contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo, nella Sezione II relativa al progetto esecutivo, si evince che Il progetto esecutivo è redatto nel pieno rispetto delle prescrizioni dettate nei titoli abilitativi o in sede di accertamento di conformità urbanistica, o di conferenza dei servizi o di pronuncia di compatibilità ambientale, ove previste (art.22 comma 3).

Nella Sezione IV, relativa alla Verifica della Progettazione, in riferimento ai criteri generali della verifica si evince che la compatibilità va ricercata oltre che nella rispondenza delle soluzioni progettuali ai requisiti espressi nello studio di fattibilità ovvero nel documento preliminare alla progettazione o negli elaborati progettuali prodotti nella fase precedente; anche nella rispondenza della soluzione progettuale alle normative assunte a riferimento e alle eventuali prescrizioni, in relazione a vari aspetti tra cui l' inserimento ambientale e l'impatto ambientale (art.39 comma 2, lett. d).

Approfondimento:

Si ricorda che nell'art. 42 c.3 del CA D. Lgs. 36/2023 "la verifica accerta la conformità del progetto alle prescrizioni eventualmente impartite dalle amministrazioni competenti prima dell'avvio della fase di affidamento e, se ha esito positivo, assolve a tutti gli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, nonché di denuncia dei lavori all'ufficio del genio civile" pertanto la verifica di ottemperanza risulta determinante ai fini dell'avvio della fase di affidamento.

Il D.Lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 ha disposto (con l'art. 226, comma 2) che "A decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell'articolo 229, comma 2, le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 continuano ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso".

Nell'ambito della procedura di Verifica di Ottemperanza l'art. 48 D.Lgs. 50/2016 "Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC" comma 5-quinquies, in deroga all'articolo 27 del D.Lgs. n. 50 del 2016 (Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori), la verifica del progetto da porre a base della procedura di affidamento condotta ai sensi dell'articolo 26, comma 6, del predetto decreto accerta, altresì, l'ottemperanza alle prescrizioni impartite in sede di conferenza di servizi e di valutazione di impatto ambientale, ed all'esito della stessa la stazione appaltante procede direttamente all'approvazione del progetto posto a base della procedura di affidamento nonché dei successivi livelli progettuali.

Nota Bene: il comma inserito dall'art. 14, comma 1, lett. d), n. 2), D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, che ha sostituito l'originario comma 5 con gli attuali commi da 5 a 5-quinquies (5-quinquies. In deroga all'articolo 27 del decreto legislativo n. 50 del 2016, la verifica del progetto da porre a base della procedura di affidamento condotta ai sensi dell'articolo 26, comma 6, del predetto decreto accerta, altresì, l'ottemperanza alle prescrizioni impartite in sede di conferenza di servizi e di valutazione di impatto ambientale, ed all'esito della stessa la stazione appaltante procede direttamente all'approvazione del progetto posto a base della procedura di affidamento nonché dei successivi livelli progettuali).

Nel documento "Indirizzi per l'applicazione degli articoli 28 e 29 del D. Lgs. 152/2006: il monitoraggio e il sistema sanzionatorio - Lettura ragionata" elaborato nel novembre 2022 da CREiAmo PA-MASE sul tema del collaudo si afferma che:

Il collaudo dei lavori pubblici è un istituto obbligatorio disciplinato dall'articolo 102 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) alla voce "Collaudo e verifica di conformità", che ha lo scopo di verificare la conformità dell'opera realizzata ai progetti e ai contratti, attestandone la piena regolarità tecnica, economica e funzionale.

Il collaudo è previsto per le opere, mentre la verifica di conformità si riferisce ai servizi e alle forniture, e pertanto non rientra nell'ambito di applicazione del comma 7-bis.

Il collaudo è un'attività tecnico-amministrativa che coinvolge diversi soggetti (Responsabile Unico del Procedimento, direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione, ispettore) che deve essere conclusa, in via provvisoria, entro sei mesi dal completamento dei lavori, salvo diversa regolamentazione, per la quale il termine è di un anno, e diviene definitiva due anni dopo l'emissione del certificato provvisorio di collaudo (anche facendo ricorso allo strumento giuridico del silenzio assenso). Il certificato di collaudo è il documento che dà certezza della conformità sopra descritta e costituisce l'atto finale di accettazione.

[...] Gli adempimenti previsti dal comma 7-bis sono finalizzati a consentire all'autorità competente di effettuare le necessarie verifiche in ordine all'assenza di modifiche progettuali di carattere sostanziale rispetto a quelle già valutate nonché all'adempimento delle condizioni ambientali, la cui mancanza determinerebbe altrimenti l'applicazione dei rimedi di cui all'articolo 29, commi 2 e 5. L'ultima frase del comma fa riferimento all'adempimento dell'obbligo di informazione al pubblico, già previsto dai commi 2 e 8 dell'art. 28.

Principali criticità emerse e ipotesi di lavoro dal documento Crelamo PA

- La corretta applicazione del comma 7-bis da parte del proponente di opere private, in mancanza di una specifica disciplina unitaria come quella emanata per i lavori pubblici (art. 102, d.lgs 50/2016) appare più complessa e meritevole di una specifica regolamentazione che chiaramente definisca la documentazione da presentare (ad esempio attraverso specifici moduli o linee guida).
- La criticità sopra menzionata si ripresenta in termini ancora più evidenti con riferimento alla verifica di assoggettabilità a VIA, laddove, non essendo previsto l'obbligo di depositare il progetto, non è facile individuare i criteri per dimostrare la conformità.

Qualora nel provvedimento di assoggettabilità a VIA non sia indicato il termine di validità del provvedimento medesimo, termine non esplicitamente previsto dalla normativa vigente, il termine entro il quale il proponente è tenuto a presentare la documentazione non è definito. Nell'auspicio che, anche de iure condendo, venga imposto l'obbligo di stabilire un termine di validità dell'assoggettabilità a VIA è possibile prevedere che la documentazione venga trasmessa a seguito della accettazione del certificato di fine lavori o certificazione di regolare esecuzione o equivalente documentazione."

BIBLIOGRAFIA GENERALE

Unione Europea, Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Presidenza del consiglio dei ministri, Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, 2020.

Unione Europea, Regolamento (UE) 2020/852 del parlamento europeo e del consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

Unione Europea, Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della commissione che integra il regolamento (UE) 2020/852.

Governo della repubblica italiana, Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, D. Lgs 31/3/2023 n. 36 - Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

Unione Europea, Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU - Environmental Impact Assessments of Projects - Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report.

Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili, Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche - settore ferroviario, 2021.

Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili, Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche - settore stradale, 2022.

Unione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - "Il Green Deal europeo" COM(2019) 640 final.

Unione Europea, "Legge europea sul clima" - Regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento CE n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima").

Unione Europea, Comunicazione della Commissione C(2021) 1054 final "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Ministero dell'economia e delle finanze, Allegato alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 32 del 30/12/2021 con aggiornamento della circolare RGS n. 33 del 13/10/2022 - Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH).

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, 2007.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, D.M. 300/2017 Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche.

Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH). Edizione aggiornata allegata alla circolare RGS n. 33 del 13 ottobre 2022.

