

Quaderni di ricerca ref.
n. 28 / Dicembre 2006

LA NORMATIVA DELLE AUTORIZZAZIONI PER I PROGETTI DEI TERMINALI DI RIGASSIFICAZIONE

Andrea Bigano, Tommaso Franci, Angelamaria Groppi

ref.

**RICERCHE E CONSULENZE
PER L'ECONOMIA E LA FINANZA**

Via Gioberti 5 - 20123 Milano
Tel. +39 02 4344101 - Fax +39 02 43441027
Info@ref-online.it – www.ref-online.it

Quaderno monografico B2:

La normativa delle autorizzazioni per i progetti dei terminali di rigassificazione

Andrea Bigano, Tommaso Franci, Angelamaria Groppi

• ONIPE •

Il Ministero delle Attività Produttive, il Politecnico di Milano, Ref Ricerche per l'economia e la finanza, IPI Istituto per la Promozione Industriale e Fondazione Nova Res Publica promuovono l'Osservatorio Nazionale sugli Investimenti e sui Progetti nell'Energia (ONIPE).

L'Osservatorio si propone di produrre evidenza a riguardo dello stato di avanzamento dei progetti di investimento nei settori dell'energia e dei fattori di natura economico-industriale, regolamentare ed amministrativa che ne favoriscono o ne rallentano lo svolgimento. Con ciò si vuole rispondere ad un'esigenza, resa ancora più stringente dalla debolezza strutturale del sistema di approvvigionamento energetico italiano, che è assai presente tra gli attori del sistema nazionale dell'energia, primo fra tutti il Ministero delle Attività Produttive.

L'Osservatorio produce tre tipologie di prodotti:

- i. Rapporti di informazione semestrale
- ii. Quaderni monografici di approfondimento
- iii. Analisi monografiche con indicazioni di policy

Il gruppo di ricerca è composto da ricercatori del Politecnico di Milano e di Ref, sotto la direzione scientifica di Paola Garrone, Sergio Mariotti e Pia Saraceno.

EXECUTIVE SUMMARY

L'Osservatorio Nazionale sugli Investimenti e sui Progetti nell'Energia (ONIFE) si propone di studiare le problematiche relative agli investimenti nell'energia in Italia, con particolare attenzione allo stato di avanzamento dei progetti e ai fattori di natura economico-industriale, regolamentare ed amministrativa che ne favoriscono o ne rallentano l'attuazione.

Il numero di terminali di rigassificazione per quali ci sono progetti in corso nelle complesso delle regioni costiere italiane è limitato, ma, in termini assoluti l'apporto di ogni singolo impianto come capacità di trasporto di gas naturale è sicuramente rilevante.

La realizzazione di investimenti negli impianti, nelle reti e nelle infrastrutture energetiche costituisce una priorità per il sistema energetico nazionale. Alcuni provvedimenti governativi diretti ad accelerare l'avvio degli investimenti hanno raggiunto una parte dell'effetto desiderato, come mostrato dall'incremento nel numero dei progetti di investimento. Tuttavia la realizzazione dei progetti è ancora gravata da aspetti alquanto problematici.

- Le procedure amministrative necessarie all'avvio e alla realizzazione del progetto presentano ancora per gli investitori tempi lunghi, costi specifici elevati e, quel che più conta, criteri ed esiti piuttosto incerti e non uniformi sul territorio nazionale.
- Gli stessi enti e amministrazioni con competenze nei settori dell'energia non dispongono di un quadro dettagliato ed aggiornato relativamente ai progetti di investimento e alla loro evoluzione, con potenziale pregiudizio per le attività di controllo e di programmazione.

Il presente Quaderno si occupa della normativa nazionale rilevante per l'iter autorizzativo dei terminali di rigassificazione, ma adotta un approccio generale, inquadrando le leggi e regolamenti nel corpus normativo italiano e comunitario rilevante per il settore energetico e considerando i possibili sviluppi sulla base dei provvedimenti non ancora entrati in vigore e dei piani e politiche regionali. Si proporrà inoltre una ricostruzione dell'iter autorizzativo vigente, per meglio individuare le tappe del ciclo di vita del progetto che verranno codificate nelle procedure di censimento e monitoraggio degli investimenti.

Il quadro legislativo di riferimento

L'energia è un tema centrale per l'economia europea ed italiana. Una naturale conseguenza di tale centralità è l'elevata importanza ad essa attribuita, sia da parte del legislatore europeo che da quello italiano. I temi energetici trovano così posto nei Trattati europei nella Costituzione Italiana.

Fonti Europee. L'Unione Europea ha emanato alcune Direttive rilevanti per l'autorizzazione dei rigassificatori. Alcune norme sono relative al ruolo di tali infrastrutture energetiche nell'ambito del processo di liberalizzazione del mercato europeo del gas naturale, ma la maggior parte delle direttive rilevanti riguarda gli aspetti ambientali e di sicurezza di tali infrastrutture. Il fatto che le più alte fonti del diritto comunitario si occupino esplicitamente del tema dell'energia, e stabiliscano limiti, ambiti e criteri della politica energetica comunitaria, oltre che a ribadire la rilevanza europea del tema, non può non avere conseguenze sulle politiche energetiche dei singoli stati membri. Queste conseguenze riguardano sia l'aspetto esecutivo che quello legislativo delle politiche energetiche nazionali. In particolare, per questo secondo ambito, gli atti legislativi europei (decisioni, regolamenti, direttive) possono significativamente indirizzare l'attività legislativa dei paesi membri, ed introdurre nel loro sistema legislativo principi e priorità comuni. Per le tematiche energetiche questo riguarda in particolare quattro priorità:

- L'apertura del mercato comune e le reti transeuropee,
- La sicurezza dell'approvvigionamento energetico e l'incentivazione dell'efficienza energetica,
- La protezione dell'ambiente e la sostenibilità della politica energetica,
- La sicurezza dei cittadini e dei lavoratori.

Alcune direttive europee contengono disposizioni rilevanti ai fini della regolamentazione dell'autorizzazione di progetti nel settore energetico. Per il caso dei rigassificatori, sono rilevanti le seguenti direttive:

- direttiva sul mercato interno del gas (2003/55/CE)
- direttiva sulla Valutazione Integrata Ambientale (85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE)
- direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (2001/42/CE)
- direttiva "Seveso II" (direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose).

I temi energetici nella Costituzione. La Costituzione italiana si occupa di energia in due occasioni: a proposito della proprietà di imprese "che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio" di preminente interesse generale (Art. 43), ed in tema di divisione delle competenze tra stato e regioni (titolo V, Art. 117). L'Art. 43 afferma che la proprietà di tali imprese può essere riservata originariamente o trasferita, "mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti". Quanto alla divisione di competenze tra Stato e Regioni, la riforma del Titolo V ha dato vita ad un complesso regime di legislazione concorrente, la cui soluzione ha richiesto l'intervento della Corte Costituzionale. Le sentenze della Corte Costituzionale hanno

sostanzialmente reso condizione necessaria all'autorizzazione dei progetti l'intesa della Regione competente per territorio.

Normativa italiana in materia di autorizzazione dei progetti di rigassificazione

A livello statale, va rilevato che il nostro ordinamento da un lato disciplina il procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dei terminali di rigassificazione, e dall'altro recepisce le direttive europee in materia di difesa dell'ambiente e sicurezza.

La disciplina del processo autorizzativo nel caso dei terminali è complicata dalla presenza di procedimenti diversi la cui applicabilità dipende dalla localizzazione del terminale oggetto di autorizzazione.

La situazione attuale è che non risulta esserci un percorso unico di autorizzazione. Si distinguono i seguenti possibili percorsi:

- Per gli impianti individuati dal CIPE, dovrebbe applicarsi l'autorizzazione ai sensi della legge obiettivo. Nei fatti tuttavia non è mai applicata, salvo forse per il caso di Brindisi, che rientra comunque nel campo di applicazione dell'Art. 8 della legge 340/2000;
- Per gli impianti da costruirsi in aree industriali preesistenti, si applica l'autorizzazione ai sensi dell'Art. 8 della legge 340/2000;
- Per gli impianti da costruirsi in mare o in aree demaniali (coste) si applica il procedimento autorizzativo standard;
- Per gli impianti da costruirsi nel territorio di regioni autonome, la disciplina del procedimento autorizzativo è demandato alla legislazione regionale.

La trasposizione delle direttive europee è rilevante in quanto si traduce in procedure necessarie per l'autorizzazione dei terminali di rigassificazione ai fini della compatibilità ambientale del progetto. Inoltre, il recente decreto ambientale introduce importanti novità per quanto riguarda la disciplina della pronuncia di compatibilità ambientale, recependo tra l'altro la direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica per piani e programmi, che dovrà servire come quadro di riferimento per i singoli progetti d'investimento che rientrino in tali piani e programmi.

Politiche regionali e terminali di rigassificazione

Le Regioni hanno un ruolo cruciale nel processo autorizzativo dei terminali di rigassificazione, grazie all'istituto dell'intesa Regionale. Alcune Regioni hanno voluto dotarsi di strumenti quali i piani energetici o specifici atti di indirizzo per poter ricomprendere nelle proprie politiche regionali gli aspetti relativi all'autorizzazione dei rigassificatori ed essere in tal modo

pronte a partecipare al processo autorizzativo. In particolar modo il Quaderno analizza le politiche regionali in materia di terminali di rigassificazione di Sardegna, Calabria Sicilia, Puglia, Toscana, Veneto, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia.

Il tema delle realizzazione di terminali di rigassificazione è emerso nell'agenda della politica energetica delle regioni interessate solo negli ultimi anni come conseguenza delle iniziative avviate dagli operatori del settore (salvo il caso della Sardegna, che ha preso provvedimenti in materia senza essere al momento interessata da alcun progetto). Solo la Calabria ha approvato in via definitiva un piano energetico che individua il ruolo dei terminali di rigassificazione nell'assetto delle infrastrutture energetiche della Regione. Puglia e Sicilia e Toscana hanno inserito il tema degli impianti di rigassificazione nei documenti preparatori dei propri piani energetici regionali o in uno specifico atto di indirizzo della Giunta Regionale.

Veneto e Friuli Venezia Giulia non sembrano aver affrontato il tema dei terminali di rigassificazione nell'ambito della formulazione né dei piani energetici regionali né di specifici atti di indirizzo di politica energetica.

Un fattore di criticità, nella definizione delle politiche energetiche regionali in materia di terminali di rigassificazione e nell'andamento di molti progetti, sia per quelli con procedimento in corso che per quelli autorizzati, è costituito dalle dinamiche di conflitto ambientale che coinvolgono sia attori sociali che enti locali.

Ricostruzione dell'iter autorizzativo per progetti di terminali di rigassificazione

Esistendo più di un percorso possibile per l'autorizzazione dei terminali il Quaderno presenta una ricostruzione che riassume la maggior parte delle opzioni possibili, escludendo però, le procedure di autorizzazione di competenza delle Regioni a statuto speciale. Il procedimento autorizzativo è caratterizzato da:

- La possibilità prevista dall'Art 8 della L. 340/2000, di escludere la VIA per impianti da realizzarsi *interamente* su siti industriali preesistenti, sostituita dalla presentazione al Ministero dell'Ambiente di uno studio di compatibilità ambientale, sui cui il Ministero deve pronunciarsi entro 60 giorni.
- La necessità in ogni caso di ottenere autorizzazioni e nulla osta da parte di una pluralità di soggetti (autorità portuale, Agenzia delle Dogane, Ministero dell'Ambiente, ecc.)
- Il potere di veto della Regione tramite l'intesa regionale forte.

Laddove non possa applicarsi l'Art. 8, la pronuncia del MATT sullo studio di compatibilità ambientale è sostituita dal decreto di VIA, la cui procedura deve essere avviata parallelamente

a quelle relative alle altre autorizzazioni, ed il cui parere favorevole ritorna ad essere condizione necessaria per l'autorizzazione dell'impianto.

Conclusioni

L'analisi condotta mette in luce alcuni aspetti del quadro normativo. In particolare:

- A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione si è prodotta una situazione di legislazione concorrente su alcuni temi rilevanti per il nostro ambito di studio.
- Si nota l'intenzione da parte del legislatore di semplificare i procedimenti autorizzativi. Tuttavia, nel caso dei terminali, l'obiettivo sembra particolarmente lontano dall'essere raggiunto. Infatti a fronte di una dozzina di progetti tra autorizzati ed in via di autorizzazione, la legge prevede ben quattro possibili percorsi autorizzativi, che comunque non racchiudono al loro interno tutte le autorizzazioni richieste, in particolare il decreto di compatibilità ambientale e l'intesa regionale.
- Il tema delle realizzazione di terminali di rigassificazione è emerso in genere nell'agenda della politica energetica delle regioni interessate solo negli ultimi anni come conseguenza delle iniziative avviate dagli operatori del settore.
- Un fattore di criticità è costituito dalle dinamiche di conflitto ambientale che coinvolgono sia attori sociali che enti locali.
- L'iter autorizzativo risultante appare comunque molto complesso, con molti soggetti investiti di potere decisionale e nel caso dell'intesa regionale, anche di una sorta di diritto di veto, e con un'evidente indeterminatezza dei tempi procedurali, soprattutto a causa della disciplina delle autorizzazioni ambientali.

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	i
1. Introduzione	1
2. Il quadro legislativo di riferimento: Le basi giuridiche del procedimento autorizzativo dei progetti nel settore energetico	2
2.1. Fonti Europee.....	2
2.1.1 <i>L'energia nei Trattati Europei</i>	2
2.2.2. <i>Le direttive rilevanti per il processo autorizzativo</i>	4
2.2. Principi costituzionali italiani.....	12
3. Normativa Italiana in materia di autorizzazione dei progetti di rigassificazione	14
3.2. Normativa nazionale in vigore.....	16
3.2.2. <i>La legge 290/03</i>	16
3.2.3 <i>La disciplina del procedimento amministrativo ex L. 241/90</i>	17
3.2.4. <i>La dichiarazioni di compatibilità ambientale la normativa VIA</i>	20
3.2.5. <i>Le novità del Decreto legislativo ambientale in materia di VIA e VAS</i>	23
4. Politiche regionali e terminali di rigassificazione	28
4.1. Piani energetici, atti di indirizzo regionali e terminali di rigassificazione.....	29
4.1.1. <i>Sardegna</i>	30
4.1.2. <i>Calabria</i>	31
4.1.3. <i>Sicilia</i>	32
4.1.4. <i>Puglia</i>	32
4.1.5. <i>Toscana</i>	33
4.1.6. <i>Emilia Romagna</i>	34
4.1.7. <i>Veneto</i>	34
4.1.8. <i>Friuli Venezia Giulia</i>	35
4.2. Analisi del rapporto tra piani energetici, atti di indirizzo regionali e terminali di rigassificazione.....	35
5. Ricostruzione dell'iter autorizzativo per progetti di terminali di rigassificazione.....	38
6. Conclusioni.....	40
Appendice. Il processo autorizzativo americano.....	42

1. Introduzione

Tra le finalità dell'Osservatorio Nazionale sugli Investimenti e sui Progetti nell'Energia (ONIFE) vi è la produzione e diffusione di rapporti di informazione semestrale, di quaderni e di analisi monografiche con indicazioni di policy.

Il presente Quaderno Monografico è il secondo di una serie di contributi di approfondimento sviluppati nell'ambito delle attività dell'Osservatorio.

Il Quaderno si occupa della normativa rilevante per l'iter autorizzativo dei terminali di rigassificazione, ma adotta un approccio più generale, inquadrando le leggi e regolamenti nel corpus normativo italiano e comunitario rilevante per il settore energetico. Inoltre non ci si limiterà a descrivere la normativa nazionale vigente, ma si cercheranno di capire i possibili sviluppi sulla base dei provvedimenti non ancora entrati in vigore e dei piani e politiche regionali.

Si proporrà inoltre una ricostruzione dell'iter autorizzativo vigente, per meglio individuare le tappe del ciclo di vita del progetto che verranno codificate nelle procedure di censimento e monitoraggio degli investimenti.

Il numero di terminali di rigassificazione per quali ci sono progetti in corso in Italia è limitato ad una dozzina di progetti, ma in termini assoluti l'apporto di ogni singolo impianto come capacità di trasporto di gas naturale è sicuramente rilevante.

Il seguito di questo Quaderno è organizzato come segue.

La prossima sezione inquadrerà le basi giuridiche del procedimento autorizzativo, risalendo alle fonti comunitarie ed al dettato Costituzionale italiano, concentrandosi da un lato sulle direttive in materia di energia, e dall'altro sulla divisione delle competenze tra Stato e Regioni a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

La Sezione 3 analizzerà le leggi ed i decreti nazionali che hanno o avranno rilevanza per l'autorizzazione dei terminali di rigassificazione mentre la Sezione 4 riassumerà le politiche energetiche regionali.

La ricostruzione dell'iter autorizzativo verrà affrontata nella Sezione 5, mentre alcune note conclusive si trovano nella Sezione 6. In Appendice, si propone un sintetico raffronto con la normativa americana in materia.

2. Il quadro legislativo di riferimento: Le basi giuridiche del procedimento autorizzativo dei progetti nel settore energetico

L'energia è un tema centrale per l'economia europea ed italiana. Una naturale conseguenza di tale centralità è l'elevata importanza ad essa attribuita, sia da parte del legislatore europeo che da quello italiano. I temi energetici trovano così posto nei Trattati europei nella Costituzione Italiana. L'Unione Europea ha inoltre prodotto alcune Direttive direttamente rilevanti per l'autorizzazione dei rigassificatori. Alcune norme sono relative al ruolo di tali infrastrutture energetiche nell'ambito del processo di liberalizzazione del mercato europeo del gas naturale, ma la maggior parte delle direttive rilevanti riguarda gli aspetti ambientali della generazione di elettricità.

2.1. Fonti Europee

2.1.1 L'energia nei Trattati Europei

Il tema dell'energia è sempre stato di primario interesse per le Comunità Europee. La stessa istituzione dell'Unione Europea, discende in fin dei conti dalla Comunità Europea del Carbone e Acciaio, istituita appunto per coordinare e semplificare le politiche nazionali dei paesi fondatori in settori ritenuti allora di primaria importanza strategica, in cui un input energetico giocava un ruolo preminente. La cooperazione si è poi, nel corso dell'evoluzione delle istituzioni europee, estesa a molti altri settori della vita politica, economica e sociale europea, ma l'importanza della politica energetica è comunque riconosciuta all'interno dei Trattati. Anche la recente Costituzione, in via di ratifica nei Paesi membri, non manca di considerare le tematiche energetiche.

Il testo consolidato dei trattati Europei¹, menziona il tema dell'energia in due occasioni:

- a) All'Art. 3, comma 1, paragrafo u) del trattato che istituisce la Comunità Europea, tra le aree in cui è competenza della Comunità Europea prendere misure idonee al raggiungimento delle finalità specificate nell'Art. 2 dello stesso trattato. In pratica, si enuncia il principio secondo il quale la politica energetica è un ambito nel quale la Comunità può prendere misure per promuovere "uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e

¹ Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità Europea, 24.12.2002 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 325/33

donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”.

- b) Al Titolo XV, Articolo 154 relativo alle reti transeuropee, l'energia è citata tra i settori per i quali la Comunità Europea promuove la creazione di suddette reti.

La Costituzione Europea crea una base giuridica per una politica comunitaria dell'energia, dedicandovi la Sezione 10, (Capo III -“Politiche in altri settori”). L'Articolo III-256 inquadra le finalità della politica energetica dell'Unione:

- a) “garantire il funzionamento del mercato dell'energia,
- b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione e
- c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili.”

Tutto ciò “nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente“. Il secondo comma dell'articolo delega poi a una legge o legge quadro europea la definizione delle misure atte a perseguire tali obiettivi; inoltre fa salvo il “diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico” con l'esclusione dell'adozione all'unanimità da parte del Consiglio, di “misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo”.

Il fatto che le più alte fonti del diritto comunitario si occupino esplicitamente del tema dell'energia, e stabiliscano limiti, ambiti e criteri della politica energetica comunitaria, oltre che a ribadire la rilevanza europea del tema, non può non avere conseguenze sulle politiche energetiche dei singoli stati membri. Queste conseguenze riguardano sia l'aspetto esecutivo che quello legislativo delle politiche energetiche nazionali. In particolare, per questo secondo ambito, gli atti legislativi europei (decisioni, regolamenti, direttive) possono significativamente indirizzare l'attività legislativa dei paesi membri, ed introdurre nel loro sistema legislativo principi e priorità comuni. Per le tematiche energetiche questo riguarda in particolare quattro priorità²:

- L'apertura del mercato comune e le reti transeuropee,

² La recente e corrente politica energetica europea si basa in gran parte sulle indicazioni del Libro Verde “Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico”, adottato nel 2000 (COM(2000)769). Il citato Libro Verde “Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura” (COM 2006 –105) appena uscito, intende invece indicare le linee guida per le future strategie energetiche europee - e non ha potuto per forza di cose dare ancora origine a provvedimenti concreti.

- La sicurezza dell'approvvigionamento energetico e l'incentivazione dell'efficienza energetica,
- La protezione dell'ambiente e la sostenibilità della politica energetica,
- La sicurezza dei cittadini e dei lavoratori.

Queste priorità sono riflesse, in primo luogo, in alcune Direttive di immediata rilevanza per il processo autorizzativo degli investimenti nel settore energetico, che verranno più diffusamente trattate nel prossimo paragrafo.

Infine, si rileva che l'attenzione a livello comunitario per le tematiche energetiche è andata aumentando negli ultimi anni, anche a seguito delle recenti crisi energetiche - e alle conseguenti preoccupazioni per la sicurezza degli approvvigionamenti - dei ritardi nel processo di liberalizzazione dei mercati energetici e delle crescenti preoccupazioni per i cambiamenti climatici. Il Libro Verde "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura" (COM 2006-105) appena uscito, riassume le principali preoccupazioni rilevate in questo ambito a livello comunitario ed indica le strategie per la futura politica energetica europea. Oltre a mettere l'accento sul bisogno di una vera politica europea comune, sull'attenzione al problema del contenimento delle emissioni di gas serra e sul sostegno alle energie rinnovabili, il Libro Verde, cita esplicitamente la necessità di rafforzare le infrastrutture energetiche incentivando gli investimenti nelle reti, nelle centrali di generazione elettrica e nelle infrastrutture di stoccaggio ed approvvigionamento, compresi i terminali di rigassificazione.

2.2.2. Le direttive rilevanti per il processo autorizzativo

Alcune direttive europee contengono disposizioni rilevanti ai fini della regolamentazione dell'autorizzazione di progetti nel settore energetico. Per il caso dei rigassificatori, sono rilevanti le seguenti direttive:

- **direttiva sul mercato interno del gas** (2003/55/CE)
- **direttiva sulla Valutazione Integrata Ambientale (VIA)** (85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE)
- **direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)** (2001/42/CE)
- **direttiva "Seveso II"** (direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose).

Vediamo nel dettaglio cosa comporta la loro applicazione per il processo autorizzativo dei terminali di rigassificazione.

Direttiva sul mercato interno del gas (2003/55/CE).

La direttiva è "gemella" di quella sul mercato interno dell'energia elettrica (2003/54/CE), e risponde anch'essa all'invito del Consiglio europeo di Lisbona, proponendo una serie di misure per l'apertura completa del mercato del gas a vantaggio del consumatore europeo.

In quest'ottica la direttiva dispone varie misure per favorire l'apertura e la liberalizzazione del mercato interno sia in termini di maggiori possibilità di accesso dei consumatori a mercati alternativi sia di effettiva concorrenza dei produttori sui vari mercati nazionali.

Dal punto di vista autorizzativo, in particolare è rilevante l'articolo 4, che richiede l'attuazione di procedure non discriminatorie e trasparenti per l'assegnazione delle autorizzazioni in esame. L'articolo richiede inoltre che "i motivi di un eventuale rifiuto di rilasciare l'autorizzazione siano obiettivi e non discriminatori e siano comunicati al richiedente", che le ragioni di tale rifiuto siano comunicate alla Commissione e che sia prevista dagli Stati membri "una procedura che consenta al richiedente di ricorrere avverso tale rifiuto". Non vi è però una lista dei criteri ammissibili per la concessione dell'autorizzazione come invece avveniva nel caso dell'energia elettrica. L'Art. 6 dispone invece che gli Stati membri disciplinino "i requisiti tecnici minimi di progettazione e di funzionamento per la connessione al sistema di impianti di GNL, agli impianti di stoccaggio, ad altri sistemi di trasporto e distribuzione e alle linee dirette. Tali norme garantiscono l'interoperabilità dei sistemi e sono obiettive e non discriminatorie. Esse sono notificate alla Commissione". Inoltre l'Art. 22 permette la deroga dalla disciplina del TPA per le nuove infrastrutture di interconnessione compresi i terminali di rigassificazione, "alle seguenti condizioni:

- a) l'investimento deve rafforzare la concorrenza nella fornitura di gas e la sicurezza degli approvvigionamenti
- b) Il livello del rischio connesso all'investimento è tale che l'investimento non verrebbe effettuato senza la concessione di una deroga;
- c) l'infrastruttura deve essere di proprietà di una persona fisica o giuridica, separata quanto meno sotto il profilo della forma giuridica dai gestori dei sistemi nei cui sistemi tale infrastruttura sarà creata;
- d) gli oneri sono riscossi presso gli utenti di tale infrastruttura;
- e) la deroga non pregiudica la concorrenza o l'efficace funzionamento del mercato interno del gas o l'efficiente funzionamento del sistema regolato a cui l'infrastruttura è collegata."

Infine, a differenza della direttiva sul mercato elettrico, la direttiva in esame non richiede che le autorizzazioni alla costruzione di nuovi impianti di rigassificazione sia rilasciata tramite bandi di gara o tramite procedure altrettanto trasparenti.

Nel momento in cui questo quaderno viene scritto, il recepimento della direttiva in esame nell'ordinamento italiano risulta incompleto. Infatti sino ad ora il D.lgs. 164/2000 ha dato attuazione alla precedente direttiva sul mercato del gas (direttiva 98/30/CE), mentre i termini per il recepimento della direttiva 2003/55/CE sono scaduti. L'art. 16 della legge 62/2005 si limita a darne delega al governo, fornendo alcuni principi direttivi ma non disciplinando concretamente il tema specifico. Ritourneremo sull'articolo citato nella sezione successiva.

Direttiva sulla Valutazione Integrata Ambientale (VIA)

La direttiva 85/337/CEE (modificata dalla direttiva 97/11/CE) richiede che per certi tipi di progetti, esplicitamente elencati nel testo del provvedimento, si proceda obbligatoriamente ad una valutazione da parte dell'autorità nazionale competente, degli effetti diretti ed indiretti su: salute umana, fauna flora, suoli, acqua, aria clima, paesaggio, beni materiali e patrimonio culturale, e le varie interazioni tra questi elementi.

I rigassificatori non rientrano, strettamente parlando, tra i progetti per cui la VIA è obbligatoria né tra quelli per cui è facoltativa. Tuttavia, per l'Articolo 13 "le disposizioni della presente direttiva non pregiudicano la facoltà degli Stati membri di fissare norme più severe per quanto concerne il campo d'applicazione e la procedura di valutazione dell'impatto ambientale". Inoltre sono soggetti a VIA a norma dell'Allegato I, i porti marittimi commerciali, per cui i rigassificatori da realizzarsi in area portuale potrebbero esserne soggetti; e sono altresì soggetti a VIA obbligatoria i gasdotti "di diametro superiore a 800 mm e di lunghezza superiore ai 40 km" caratteristiche che potrebbero facilmente essere proprie di opere connesse ad un progetto di rigassificazione. Inoltre sono assoggettabili a VIA ai sensi dell'allegato II "gli impianti industriali per il trasporto di gas" e lo stoccaggio di gas in superficie, i gasdotti non compresi nell'allegato I (tutte opere rilevanti per un impianto di rigassificazione), nonché altre opere connesse a carattere costiero e marittimo.

La direttiva definisce anche degli obblighi minimi di informazione e pubblicità a carico del proponente del progetto. In particolare, quest'ultimo è tenuto a presentare all'autorità competente:

- una descrizione del progetto (che copra almeno posizione, disegno e dimensione)
- i dati necessari per valutare i principali effetti del progetto sull'ambiente
- possibili misure per ridurre effetti negativi significativi
- le principali alternative considerate dal proponente e le ragioni della sua scelta
- un sommario non tecnico di queste informazioni.

Tale documentazione deve essere messa a disposizione, nel rispetto delle pratiche commerciali e delle esigenze di segretezza industriale, delle parti interessate dalla realizzazione del progetto con anticipo sufficiente a permetterne la partecipazione al processo decisionale. La direttiva cita:

- le autorità ambientali competenti,
- il pubblico, che deve essere informato con mezzi idonei sia circa i dettagli del progetto sia sulla procedura di approvazione del progetto (sic!) sia in merito all'autorità responsabile del procedimento, e sulle possibilità previste per la partecipazione al pubblico alla procedura di autorizzazione;
- se il progetto ha carattere transnazionale, gli altri Stati membri interessati, che sono a loro volta tenuti a rendere disponibili le informazioni ricevute ai soggetti interessati dal progetto sul loro territorio.

La direttiva richiede che sia concesso un lasso di tempo ragionevole affinché le parti interessate possano reagire, e che venga tenuto conto nella procedura di autorizzazione, delle opinioni eventualmente da loro espresse.

La direttiva richiede altresì che al termine della procedura, si informino il pubblico e gli altri stati membri interessati, in merito a:

- L'esito della procedura ed eventuali condizioni ad esso associate,
- Gli argomenti principali su cui è stata basata la decisione ed i risultati e le modalità della consultazione pubblica.
- Le eventuali misure previste per ridurre gli effetti negativi del progetto.

Infine, è previsto esplicitamente l'obbligo per gli Stati membri di rendere possibile a tutti gli interessati il ricorso contro la decisione finale dell'autorità competente.

La direttiva **2003/35/EC**, ha precisato ulteriormente le prescrizioni relative alla partecipazione dei soggetti interessati e le modalità di ammissibilità dei ricorsi, recependo le indicazioni della convenzione di Århus in tema di partecipazione del pubblico nel processo decisionale in materia ambientale

Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

A complemento della normativa comunitaria sulla VIA, e nell'intento di inserire la medesima in quadro più organico di pianificazione territoriale ed ambientale, l'Unione Europea ha di recente emanato una Direttiva (2001/42/CE) che fornisce le linee guida per la valutazione di piani e progetti. Tale direttiva è stata di recente recepita dall'ordinamento italiano con il

decreto legislativo 3 aprile 2006, n.1152 “norme in materia ambientale” pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 aprile 2006. In sostanza lo spirito del provvedimento è analogo a quello della direttiva precedente, ma l’ambito di applicazione non è il singolo progetto. In particolare, la Direttiva si applica a piani e programmi suscettibili di avere effetti significativi sull’ambiente e su loro modificazioni, predisposti da autorità statali o locali competenti. La procedura riguarda piani e progetti adottabili con provvedimento legislativo o atti amministrativi.

Piani e programmi nel settore dell’energia rientrano tra quelli per cui la VAS è obbligatoria. Successivi progetti che rientrano nei piani esaminati dovranno comunque essere soggetti a VIA, per la cui approvazione la VAS fornirà il quadro di riferimento. Lo spirito della direttiva precedente è ripreso dalla direttiva in oggetto per almeno tre aspetti: l’enfasi data alla comunicazione al pubblico e alla pubblicità del procedimento, la partecipazione degli *stakeholder* al processo decisionale, la rilevanza degli aspetti transnazionali.

Per quanto riguarda la comunicazione, prima dell’adozione di un piano o programma o dell’avvio del suo esame da parte del potere legislativo, l’autorità competente deve preparare una valutazione ambientale e produrre un rapporto che illustri:

- I contenuti ed i principali obiettivi del piano,
- Le caratteristiche ambientali di ogni area suscettibile di esserne significativamente influenzata,
- Eventuali problemi ambientali preesistenti e rilevanti per il piano in esame
- Gli obiettivi di protezione ambientali, nazionali, comunitari o internazionali rilevanti per il piano in esame,
- I probabili effetti sull’ambiente dell’implementazione del piano, e le misure previste per contrastare o prevenire eventuali effetti negativi,
- Le misure di monitoraggio previste
- Un riassunto non tecnico di quanto sopra.

La direttiva prevede poi l’obbligo di mettere la bozza del piano ed il rapporto di valutazione ambientale a disposizione del pubblico, delle autorità ambientali e degli altri Stati membri il cui territorio potrebbe essere soggetto ad effetti ambientali del piano, o che semplicemente ne facciano richiesta.

Infine, quando un piano o programma soggetto a VAS viene adottato, lo Stato responsabile deve informarne tutte le parti consultate, dando conto degli esiti della procedura di consultazione e mettendo a disposizione il piano definitivo.

Dal punto di vista della partecipazione al processo decisionale, la direttiva prevede che i soggetti di cui sopra possano esprimere pareri sulla bozza del piano; per quanto riguarda gli

altri Stati membri, questi possono richiedere consultazioni relativamente agli aspetti transnazionali del l'impatto ambientale del piano, ed alle misure per contrastarli.

Il rapporto VAS, le opinioni delle parti interessate ed i risultati della consultazione devono essere tenuti in considerazione nella decisione finale.

Dal punto di vista dei rapporti transnazionali, oltre agli obblighi di pubblicità e di consultazione sopra descritti, la direttiva prevede che gli Stati membri possano dare vita a procedure coordinate onde evitare duplicazioni degli studi di impatto ambientale a norma di questa direttiva o di altre normative comunitarie.

Direttiva Seveso II

La direttiva "Seveso II" ha sostituito integralmente la direttiva 82/501/CEE "Seveso", incentrandosi sulla protezione dell'ambiente ed introducendo per la prima volta nel campo di applicazione le sostanze pericolose per l'ambiente (in particolare le sostanze tossiche per l'acqua). Sono stati inclusi nuovi requisiti riguardanti in particolare i sistemi di gestione della sicurezza, i piani di emergenza, l'assetto del territorio e il rafforzamento delle disposizioni relative alle ispezioni o all'informazione del pubblico.

La direttiva si applica agli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose, o in cui presumibilmente possono essere generate in caso di incidente, in quantità uguali o superiori a quelle indicate dall'allegato alla direttiva.

La direttiva non si applica, oltre che alle installazioni militari, alle radiazioni, alle discariche, al trasporto di sostanze pericolose, e in particolare a quello in condotta: quindi non riguarda i gasdotti connessi all'impianto di rigassificazione, ma solo l'impianto propriamente detto.

Agli Stati membri spetta l'obbligo di far sì che il gestore dell'impianto adotti ogni possibile precauzione atta a prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze, e sia in grado di dimostrare di aver adottato tali precauzioni, lasciando a suo carico l'onere della prova.

La direttiva contiene sia disposizioni rilevanti per la progettazione e l'autorizzazione sia disposizioni riguardanti l'esercizio dell'impianto soggetto a rischio d'incidente rilevante. Dato il campo di ricerca dell'Osservatorio, ci concentreremo sulle disposizioni della prima categoria citata.

Il gestore di un nuovo impianto deve fornire una nutrita documentazione circa l'impianto, composta da:

³ Il presente paragrafo si basa sulle informazioni contenute nel sito "Sintesi della legislazione Europea" (http://europa.eu.int/scadplus/scad_it.htm)

- i. la **notifica** delle sostanze pericolose contenute nell'impianto;
- ii. la **politica di prevenzione**;
- iii. il **rapporto di sicurezza**
- iv. i piani di **emergenza**.

Per questi documenti, oltre a richiedere a gli Stati membri di assicurarsi che i gestori provvedano in proposito, e a vigilare sul rispetto delle disposizioni relative, la direttiva detta anche alcuni principi per la loro compilazione. Tali documenti vanno inoltre rivisti o rinnovati regolarmente nel corso dell'esercizio dell'impianto. In particolare:

La direttiva rende illegale per le imprese conservare una quantità ingente di sostanze pericolose senza avvisarne le autorità e quindi dispone l'obbligo di **notifica**. La notifica riguarda:

- il nome e la sede del gestore e l'indirizzo dello stabilimento;
- il nome o la funzione della persona responsabile dello stabilimento;
- le informazioni che consentono di individuare le sostanze pericolose o la categoria di sostanze pericolose;
- la quantità e la forma fisica della o delle sostanze pericolose;
- l'ambiente immediatamente circostante lo stabilimento;
- eventuali modificazioni della situazione originaria.

Circa la politica di prevenzione, la direttiva si limita a richiedere che: gli Stati membri provvedano "affinché il gestore rediga un documento che definisca la propria politica di prevenzione degli incidenti rilevanti" e che vigilino "sulla corretta applicazione di tale politica".

Il rapporto di sicurezza deve :

- "dimostrare di aver messo in atto una politica di prevenzione degli incidenti rilevanti e un sistema di gestione della sicurezza;
- dimostrare che i pericoli di incidenti rilevanti sono stati individuati e che sono state prese le misure necessarie per prevenirli e per limitarne le conseguenze;
- dimostrare che la progettazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione di qualsiasi impianto, deposito, attrezzatura e infrastruttura connessi con il funzionamento dello stabilimento, che hanno un rapporto con i pericoli di incidente rilevante nello stesso, sono sufficientemente sicuri e affidabili;
- dimostrare l'avvenuta predisposizione dei piani di emergenza interni;
- fornire gli elementi che consentono l'elaborazione di un piano di emergenza esterno;
- fornire alle autorità competenti informazioni sufficienti"

- contenere l'inventario aggiornato delle sostanze pericolose presenti nello stabilimento.

In caso di modifica dell'impianto (ad esempio in caso di espansione della capacità di rigassificazione) il rapporto deve essere riesaminato:

“Gli Stati membri provvedono affinché i gestori soggetti all'obbligo di presentare un rapporto di sicurezza predispongano anche un **piano di emergenza** interno e trasmettano alle autorità competenti informazioni che consentano loro di elaborare un piano di emergenza esterno. Tali piani di emergenza devono essere sperimentati e riesaminati almeno ogni tre anni”.

Hanno rilevanza per i nuovi impianti anche le disposizioni in materia di **precauzioni relative all'ubicazione** e di **informazione e partecipazione del pubblico**. Quanto al primo aspetto l'autorità competente deve:

- “individuare gli stabilimenti o i gruppi di stabilimenti per i quali sussiste una maggiore probabilità che si verifichi un incidente rilevante e per i quali le conseguenze potrebbero essere aggravate a causa del luogo, della vicinanza degli stabilimenti e dell'inventario delle sostanze pericolose in essi presenti;
- assicurarsi che lo scambio delle informazioni e la cooperazione tra gli stabilimenti abbia luogo”.

Inoltre “gli Stati membri provvedono affinché si tenga conto degli obiettivi di prevenire gli incidenti rilevanti nelle rispettive politiche in materia di destinazione e utilizzazione dei suoli, in particolare controllando l'insediamento di nuovi stabilimenti, le modifiche degli stabilimenti esistenti e i nuovi insediamenti (vie di comunicazione, zone residenziali, ecc.) attorno agli stabilimenti esistenti. Gli Stati membri devono tenere conto della necessità di garantire a lungo termine il mantenimento o la fissazione di distanze adeguate tra gli stabilimenti e le zone d'abitazione”.

Quanto agli aspetti di **informazione e partecipazione**, “gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulle misure di sicurezza da adottare e sulle norme di comportamento da osservare in caso di incidente siano fornite d'ufficio alle persone che possono essere colpite da un incidente rilevante. Essi provvedono inoltre affinché i rapporti di sicurezza siano messi a disposizione del pubblico. Inoltre i cittadini devono essere consultati nei casi seguenti:

- elaborazione di progetti relativi a nuovi stabilimenti;
- modifiche di stabilimenti esistenti;
- creazione di nuovi insediamenti intorno agli stabilimenti esistenti”.

Gli Stati membri mettono a disposizione degli Stati vicini che possono subire gli effetti transfrontalieri di un incidente rilevante informazioni che consentano loro di adottare le misure pertinenti”.

Infine la direttiva contiene delle disposizioni circa il controllo dell'applicazione della direttiva, disponendo che l'autorità competenti organizzino un adeguato sistema di ispezioni, e che sanzionino il mancato rispetto della direttiva in tema di presentazione della documentazione richiesta dalla direttiva, con il divieto di esercitare l'attività.

2.2. Principi costituzionali italiani

La Costituzione italiana si occupa di energia in due occasioni: a proposito della proprietà di imprese "che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio" di preminente interesse generale (Art. 43), ed in tema di divisione delle competenze tra stato e regioni (titolo V, Art. 117). L'Art. 43 afferma che la proprietà di tali imprese può essere riservata originariamente o trasferita, "mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti".

Più rilevante per il processo autorizzativo è l'innovazione apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha profondamente modificato il Titolo V, in particolare l'Art. 117 della Costituzione, relativamente al settore della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. L'articolo in questione prevede che queste attività siano oggetto di "legislazione concorrente". L'articolo stesso precisa come questa debba intendersi: "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". La divisione di competenze appare quindi chiara in linea di principio; tuttavia, nel concreto questa disposizione ha dato vita a seri conflitti di attribuzione con riflessi importanti nell'ambito degli investimenti nel settore energetico. In pratica è difficile stabilire una linea di demarcazione netta tra "principio fondamentale" e norma di dettaglio.

La Corte Costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi su tale questione per problemi di attribuzione della competenza legislativa sulle materie più diverse (dall'ippoterapia agli asili nido).

In particolare, in materia energetica con riferimento al "decreto sblocca centrali", ha trovato applicazione la sentenza n. 6 del 2004, che riprende i principi enunciati nella sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, relativa alla legittimità costituzionale della legge n. 443 del 2001 e del D. Lgs. n. 190 del 2002 sulle "grandi opere". In pratica, "le funzioni amministrative che attengono alla realizzazione delle grandi opere devono essere riservate, per ragioni di esercizio unitario, allo Stato e ciò in conformità al principio di sussidiarietà verticale indicato all'Art. 118 Cost." Inoltre "grazie all'Art.118, comma 1, è possibile "per esigenze unitarie attrarre, insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa".

Da ciò, la sentenza, in base al principio di sussidiarietà, stabilisce quando un'attività amministrativa, per il suo rilievo, non può che essere svolta dallo Stato: è allo Stato che spetta di emanare le leggi per regolarla e organizzarla.

La sentenza tuttavia dispone che tali leggi vengano sottoposte a severi controlli e condizioni "onde evitare che questa novità possa comprimere oltre lo stretto necessario i poteri regionali. La condizione più significativa è che in questi casi sia la legge stessa a prevedere che le funzioni vengano obbligatoriamente esercitate dallo Stato previa intesa con la Regione". In sostanza l'intesa con la Regione (cosiddetta intesa "forte") diventa condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione. Tale intesa può essere concessa già a partire dalla conclusione della Conferenza dei Servizi, ma non esiste un termine entro il quale deve essere rilasciata. In pratica, la sentenza della Corte Costituzionale lascia potere di veto alla Regione, nell'ambito delle azioni concesse alle autorità competenti.

3. Normativa Italiana in materia di autorizzazione dei progetti di rigassificazione

A livello statale, va rilevato che il nostro ordinamento da un lato disciplina il procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dei terminali di rigassificazione, e dall'altro recepisce le direttive europee in materia di difesa dell'ambiente e sicurezza. La disciplina del processo autorizzativo nel caso dei terminali è complicata dalla presenza di procedimenti diversi la cui applicabilità dipende dalla localizzazione del terminale oggetto di autorizzazione. La trasposizione delle direttive europee è rilevante in quanto si traduce in procedure necessarie per l'autorizzazione del terminale, in particolare la procedura di VIA e l'autorizzazione ai sensi della direttiva Seveso).

Le autorizzazioni alla costruzione ed esercizio dei terminali di rigassificazione sono rilasciate dal MAP (di concerto con il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio). Tuttavia, la caratteristica principale del caso dei terminali è che non vi sembra esserci un tentativo coerente ed univoco di accorpate almeno la maggior parte delle autorizzazioni in un unico provvedimento come nel caso delle grandi centrali termoelettriche (anche se poi, come discusso nel precedente Quaderno monografico B1, tale volontà di riunificazione non si è pienamente realizzata). Le autorizzazioni ulteriori che devono essere ottenute per poter costruire e mettere in esercizio un rigassificatore dipendono dalle caratteristiche e dall'ubicazione dell'impianto, nonché dal fatto che l'impianto in oggetto è comunque strumentale ad attività d'importazione di merci.

Comunque, la tendenza a predisporre corsie preferenziali per l'autorizzazione di impianti fondamentali per la politica energetica del paese si è manifestata anche in questo settore.

Intanto il D. lgs 164/2000, art. 30 dispone la dichiarazione con decreto del MAP della pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei rigassificatori ed opere connesse escluse quelle da realizzarsi in zone demaniali (al fine di eventuali espropri).

Inoltre il CIPE, in attuazione della legge Lunardi (legge n. 443/2001), aveva individuato tra le infrastrutture strategiche nel settore del gas, quattro terminali: "offshore Adriatico" (Rovigo), Taranto, Brindisi e Vado Ligure. Per tali terminali la legge concedeva uno snellimento delle procedure e dei requisiti necessari per l'ottenimento delle autorizzazioni dei progetti nel settore energetico. A norma del secondo comma dell'Art. 1 della citata legge, le opere dichiarate di pubblica utilità sono sottoposte ad un procedimento autorizzativo semplificato, l'autorizzazione deve avvenire in tempi brevi (180 giorni), il governo è delegato a riscrivere e semplificare le regole autorizzative (anche per quanto concerne l'impatto ambientale), i tempi di

realizzazione devono essere brevi. In pratica, il governo ha ritenuto opportuno per alcune categorie di opere ed impianti considerate di interesse strategico, unificare il processo autorizzativo, mettere la decisione in capo ad un unico soggetto, e abbreviare i tempi necessari alla concessione dell'autorizzazione. Come rilevato nella sezione precedente, questo apriva un conflitto di competenze di natura costituzionale, data la modifica del titolo V della costituzione che attribuisce espressamente alle Regioni la competenza in materia di politica energetica, lasciando allo Stato il solo potere di indirizzo.

Infine l'Art. 8 della legge 340/2000, semplificava il procedimento autorizzativo per gli impianti di rigassificazione da realizzarsi in siti industriali preesistenti.

La situazione attuale è che non risulta esserci un percorso unico di autorizzazione. Si distinguono i seguenti possibili percorsi:

- Per gli impianti individuati dal CIPE sopra citati, dovrebbe applicarsi l'autorizzazione ai sensi della legge obiettivo. Nei fatti però non è mai applicata salvo forse per il caso di Brindisi che però rientra comunque nel campo di applicazione dell'Art. 8 della legge 340/2000;
- Per gli impianti da costruirsi in aree industriali preesistenti, si applica l'autorizzazione ai sensi dell'Art. 8 della legge 340/2000;
- Per gli impianti da costruirsi in mare o in aree demaniali (coste) si applica il procedimento autorizzativo standard;
- Per gli impianti da costruirsi nel territorio di regioni autonome, la disciplina del procedimento autorizzativo è demandato alla legislazione regionale.
- Infine, il D. lgs. 190/2002 , art. 13 prevede un'ulteriore procedura semplificata per gli "insediamenti produttivi e infrastrutture private d'interesse strategico". I rigassificatori rientrano in tale definizione. Ad oggi la procedura non sembra aver ancora trovato applicazione.

In realtà, per i procedimenti di competenza statale, l'unico elemento veramente distintivo dei due primi procedimenti rispetto al caso standard, è la mancanza di obbligatorietà per la disciplina di VIA. Questo ai sensi della legge n. 239/2004, (art. 1 comma 60) che dispone che "la procedura di valutazione di impatto ambientale si applica alla realizzazione e al potenziamento di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto ivi comprese le opere connesse, fatte salve le disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e all'articolo 8 della legge 24 novembre 2000, n. 340". In pratica però, a parte il caso di Brindisi, la procedura di VIA è sempre stata effettuata per le domande di autorizzazione ad oggi pervenute al MAP.

La Legge 27 ottobre 2003 n.290 stabilisce le autorizzazioni necessarie alla costruzione dei terminali di rigassificazione. In ogni caso all'autorizzazione del MAP vanno affiancate:

- la concessione demaniale per gli impianti da costruirsi sul pubblico demanio (Art. 12-18 legge n. 84/94);
- l'autorizzazione delle eventuali infrastrutture e opere connesse indispensabili per l'esercizio del terminale e sottoposte ad autonomo iter autorizzativo.
- l'autorizzazione ai sensi della direttiva Seveso (decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334).
 - Inoltre vanno ottenute:
- il nulla osta della autorità portuale e marittima (Art 14 legge. 84/94, Art. 48 del regolamento codice di navigazione, Art 52 codice di navigazione),
- il nulla osta dell'autorità doganale.

3.2. Normativa nazionale in vigore

3.2.2. La legge 290/03

La legge del 27 ottobre 2003 n.290 contiene una serie di misure che intendono affrontare varie emergenze del comparto energetico ed è rilevante per l'autorizzazione dei terminali GNL per due disposizioni.

Innanzitutto l'articolo 1-*quater* sanziona con la revoca dell'autorizzazione i progetti per i quali non siano stati iniziati i lavori trascorsi dodici mesi dall'inoppugnabilità della stessa (in pratica a decorrere dal deposito della sentenza favorevole al progetto da parte del tribunale amministrativo adito più alto – al più, cioè da parte del Consiglio di Stato). A temperare parzialmente la perentorietà di questa disposizione, il secondo comma dispone che “Il termine di cui al comma 1 si intende al netto dei tempi necessari per l'eventuale ottenimento della licenza edilizia e delle autorizzazioni relative alle opere connesse e di eventuali ritardi dovuti a cause di forza maggiore che il titolare dell'autorizzazione ha l'obbligo di segnalare e documentare”.

L'articolo dispone inoltre (comma 3) che l'autorizzazione del MAP deve contenere il termine per l'entrata in esercizio dell'impianto, eventualmente prorogabile (comma 5) in caso di difficoltà realizzative o per cause di forza maggiore documentate dal titolare dell'autorizzazione. Se tale termine non viene rispettato, a partire dal quinto mese di ritardo e per un massimo di 12 mesi, scatta inoltre una sanzione amministrativa di “50 euro al mese per milione di metri cubi annui di capacità di rigassificazione installata” (cioè al massimo 4,8 milioni di euro per un impianto da 8 miliardi di metri cubi).

3.2.3 La disciplina del procedimento amministrativo ex L. 241/90

Il procedimento tramite il quale viene concessa o negata la autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di rigassificazione utilizza comunque gli strumenti e la prassi previsti dalla disciplina standard del procedimento amministrativo, a norma dalla legge 241/1990 e successive modificazioni.

La legge pone innanzitutto alcuni principi di fondo (Art .1, 2 e 3):

- Ogni procedimento deve svolgersi secondo "criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza" e rispettare i principi dell'ordinamento comunitario.
- Ogni procedimento deve essere portato a conclusione entro un termine certo (Art.2), stabilito mediante regolamento su proposta del Ministro competente; in mancanza di detto regolamento, il termine è di 90 giorni.
- Ogni procedimento deve essere adeguatamente motivato (salvo per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale). "La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione della amministrazione, in relazione alle risultanze della istruttoria".

La legge tocca poi vari aspetti del procedimento amministrativo, ed in particolare, pone delle tappe per lo svolgimento del procedimento. Oltre a disciplinare l'acquisizione di pareri di organi consultivi delle pubbliche amministrazioni a vario titolo coinvolte nel procedimento (Art. 16) e l'acquisizione di valutazioni tecniche necessarie all'adozione del provvedimento (Art. 17), la legge si occupa nel dettaglio dei due organi che costituiscono, assieme al proponente, i protagonisti principali del procedimento: il responsabile del procedimento e la conferenza dei servizi.

Gli articoli 5 e 6 disciplinano ruolo e obblighi del **responsabile del procedimento**. Il responsabile è il dirigente dell'unità organizzativa dell'autorità competente al rilascio del provvedimento, oppure un suo dipendente da questi nominato (in questo caso un dirigente o un funzionario del MAP). Il nominativo del responsabile deve essere comunicato ai "ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale é destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire" e comunque a chiunque ne faccia richiesta. Il responsabile del procedimento è una sorta di arbitro formale del procedimento ed in particolare si occupa di :

- valutare in via preliminare che vi siano i presupposti di legge e siano rispettati i criteri di ammissibilità e legittimazione relativi alla domanda e ai soggetti interessati;
- accertare "di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari", e adottare "ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o

incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali”;

- indire o far indire da chi di competenza le conferenze dei servizi;
- curare gli aspetti di comunicazione e pubblicità del provvedimento;
- adottare, “ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, oppure trasmettere “gli atti all'organo competente per l'adozione”, che non può discostarsi senza darne motivazione, dai risultati dell'istruttoria svolta.

La **Conferenza dei Servizi** (Capo IV) è per i procedimenti di autorizzazione degli investimenti nel settore energetico, l'organo centrale del procedimento autorizzativo. Essa è utile alle esigenze di semplificazione del procedimento in quanto riunisce in un'unica sede ed in un unico dibattito le opinioni e le richieste dei soggetti, “qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.” Si noti che ai sensi dell'Art. 14 la sua convocazione non è un obbligo assoluto: in teoria se tutte le amministrazioni pubbliche a cui spetta rilasciare pareri, autorizzazioni, nulla osta ecc. rispondono senza manifestare dissensi entro 30 giorni, la conferenza potrebbe anche non doversi tenere. Tuttavia, il comma 4 specifica che “quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale”. Questo sembra essere il caso degli investimenti nel settore energetico, dove comunque le autorità chiamate a dare per lo meno un parere al fine dell'autorizzazione finale sono più di una.

Inoltre sempre lo stesso articolo specifica che più procedimenti connessi possono dare adito ad una sola conferenza dei servizi congiunta.

L'Art 14 bis disciplina la **conferenza dei servizi preliminare**, che viene convocata nel caso di procedimenti particolarmente complessi, per chiarire i prerequisiti e gli adempimenti che le singole amministrazioni coinvolte ritengono necessarie al fine di un loro parere positivo.” In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.” La conferenza preliminare basata su di un progetto preliminare viene sempre convocata in caso di opere di pubblica utilità e di interesse pubblico.

Lo spirito della norma contenuta nel comma 2 dell'articolo citato sembra indicare che in questo caso la procedura autorizzativa sostituisca la procedura VIA e ricomprenda in sé le autorizzazioni ambientali connesse. Infatti dispone che in questa sede “ le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte”; inoltre dispone che “qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della

realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso”.

L'Art. 14 *ter* disciplina lo svolgimento dei lavori. In pratica stabilisce:

- i termini per la prima convocazione (da 15 a 30 giorni dall'indizione a seconda della complessità del procedimento),
- le modalità di convocazione (almeno 5 giorni prima, anche per via telematica con facoltà per le amministrazioni interessate di richiedere un'altra data entro 5 giorni dalla convocazione data che deve essere fissata per un giorno compreso nei 10 giorni successivi alla prima data),
- le regole per la fissazione dei termini per il completamento dei lavori. I termini sono decisi dalla conferenza in prima convocazione e comunque entro novanta giorni salvo sospensione per i casi in cui è previsto il procedimento di VIA, fino all'acquisizione del parere di compatibilità ambientale. In realtà i termini in questo caso non sono chiari. Secondo il comma 4 dell'articolo citato, i giorni a disposizione da questo punto in poi per fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale sono novanta, trascorsi i quali tale pronuncia deve avvenire, nell'ambito della conferenza dei servizi generale, entro trenta giorni (eventualmente estendibili ad un totale di sessanta su richiesta della maggioranza dei partecipanti). In realtà, sembra sussistere un'esenzione generale da termini definiti quando si tratti di ambiente paesaggio e salute, com'è il caso per la procedura di VIA. Infatti i termini definiti nell'Art. 16 per il rilascio di pareri da parte degli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni, secondo il comma 3 dell'Art. citato devono intendersi non applicabili "in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini." Si noti tuttavia che per i nuovi procedimenti il recentissimo decreto legislativo in materia ambientale introduce tempi certi per la conclusione della procedura di VIA.
- Le regole per la partecipazione ai lavori (comma 6): "Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa".
- La possibilità di richiedere una sola volta ai proponenti chiarimenti o integrazioni della documentazione fornita (comma 8). I proponenti hanno trenta giorni di tempo, dopo di che l'esame della domanda riprende.
- Le regole relative alla conclusione del procedimento: gli obblighi per l'amministrazione che deve adottare il provvedimento (comma 6 bis), la regola del silenzio assenso per le amministrazioni chiamate a partecipare (comma 7), gli effetti sostitutivi del provvedimento

in materia di autorizzazioni altrimenti di competenza delle amministrazioni coinvolte nel procedimento (comma 9), ed infine gli obblighi di pubblicazione (comma 10).

La legge prevede e disciplina il caso in cui non vi sia accordo tra i partecipanti alla conferenza dei servizi: il *dissenso* è disciplinato dall'Art. 14-quater. In sostanza, l'articolo si preoccupa di definire le condizioni affinché il dissenso possa essere tenuto in considerazione nell'ambito del procedimento (comma 1) e quali autorità sono chiamate a decidere sulla questione sollevata (commi 3-3 *quinquies*). Quanto alle modalità del dissenso, esso deve essere motivato, attinente all'oggetto della conferenza dei servizi, espresso nell'ambito della conferenza stessa, e deve recare indicazioni per il proprio superamento. Quanto alle autorità a cui spetta la decisione esse dipendono dalla natura istituzionale di chi muove il dissenso. La decisione deve avvenire entro trenta giorni, prorogabili a 60, trascorsi i quali il Consiglio dei Ministri⁴ è chiamato a pronunciarsi entro i successivi trenta giorni.

3.2.4. La dichiarazioni di compatibilità ambientale la normativa VIA

Come osservato nella precedente sezione 2.2.2, il procedimento di VIA è uno strumento di controllo e politica ambientale prescritto da specifiche norme comunitarie; in particolare, dalla direttiva 85/337/CE (modificata dalla direttiva 97/11/CE). Il recepimento delle prescrizioni comunitarie in materia è avvenuto attraverso tappe successive:

Le prime disposizioni sono contenute nella **legge n. 349/86** che da un lato, istituiva il Ministero dell'Ambiente e dall'altro impegnava il Governo entro sei mesi un disegno di legge relativo all'attuazione della direttiva citata; inoltre disciplinava in via transitoria la procedura di valutazione. A questo proposito l'Art. 6 stabiliva il principio che i progetti delle opere (appartenenti alle categorie da definirsi tramite successivo decreto) dovessero essere comunicati prima della loro approvazione al Ministero dell'Ambiente, al Ministero per i Beni culturali e ambientali e alla Regione territorialmente interessata "ai fini della valutazione dell'impatto ambientale". Per il resto la procedura prospettata dalla legge era piuttosto snella. I progetti dovevano indicare la localizzazione dell'intervento, i residui liquidi, solidi e gassosi inquinanti, nonché le emissioni acustiche prodotte e descrivere le misure per l'eliminazione o recupero dei danni all'ambiente ed i piani di prevenzione dei danni all'ambiente e di monitoraggio ambientale. Il proponente deve rendere pubblica tale comunicazione, dalla cui effettuazione decorre il termine di 30 giorni entro il quale qualsiasi cittadino può presentare istanze, osservazioni o pareri sull'opera. La pubblicità data all'avvio del procedimento deve essere congrua ed efficace: "L'annuncio dell'avvenuta comunicazione deve essere pubblicato, a

⁴ Fatte salve le prerogative regionali a norma del nuovo Titolo V della Costituzione e le prerogative delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano. Quando la competenza del procedimento amministrativo è loro, in pratica, decide la Giunta regionale o provinciale.

cura del committente, sul quotidiano più diffuso nella regione territorialmente interessata, nonché su un quotidiano a diffusione nazionale”.

Entro 90 giorni dalla presentazione delle domande, il Ministero dell’Ambiente, sentita la Regione interessata, di concerto con il Ministero per i Beni culturali e ambientali, si deve pronunciare sulla compatibilità ambientale dell’opera. L’autorità responsabile del procedimento autorizzativo è tenuta ad uniformarsi alle risultanze della procedura; qualora ritenesse di non doverlo fare, la questione è rimessa al Consiglio dei Ministri. Il Ministero dell’ambiente ha anche facoltà di interrompere l’esecuzione del progetto qualora riscontri “comportamenti contrastanti con il parere sulla compatibilità ambientale”. Infine qualsiasi cittadino ha trenta giorni dalla data di comunicazione del progetto, per presentare osservazioni o rimostranze per iscritto al Ministero dell’ambiente, a quello per i beni culturali ed ambientali e alla regione interessata.

Successivamente alcuni provvedimenti legislativi hanno dato attuazione più completa alla direttiva VIA. Il **D.p.c.m. n.377/88** definisce innanzitutto un elenco delle categorie di progetti da sottoporre alla procedura di VIA, successivamente integrato dai successivi decreti⁵ in argomento. L’elenco originario ricalca sostanzialmente quello dell’allegato I della direttiva VIA, le integrazioni contenute nei decreti successivi estendono l’elenco alle categorie presenti nell’allegato II della direttiva. Gli impianti di rigassificazione non rientrano negli elenchi, ma opere connesse rilevanti e le opere da effettuarsi in mare si (si veda la Sezione sulle direttive europee). Inoltre i rigassificatori non citati dalla legge obiettivo e che non insistono su siti industriali preesistenti sono sottoposti alla procedura di VIA ai sensi della legge n. 239/2004, (art. 1 comma 60).

Il decreto poi (Art. 2) definisce cosa debba intendersi per “progetti di massima delle opere” da autorizzare, progetti che devono essere trasmessi ai Ministeri dell’ambiente e dei Beni culturali ed ambientali nonché alla Regione interessata ai sensi della legge 349/86, individua i contenuti dello studio di impatto ambientale che deve essere inviato congiuntamente al progetto, demanda (Art 3) a successivo decreto la definizione di norme tecniche integrative per la redazione degli studi di impatto ambientale, da incarico al Ministero dell’Ambiente di vigilare sul rispetto delle eventuali prescrizioni contenute nel decreto di compatibilità ambientale (Art. 4), specifica (Art. 5) gli obblighi di comunicazione e pubblicità ed infine specifica le finalità dell’istruttoria sui progetti (Art.6).

Il secondo decreto (**D.p.c.m. 27/12/1988**) si occupa appunto della redazione delle norme tecniche per lo studio di impatto ambientale. Inoltre disciplina ulteriormente le procedure per dare pubblicità al progetto, e definisce le modalità di formulazione del giudizio di compatibilità

⁵ Dpr 12/04/1996 - atto di indirizzo e coordinamento per l’attuazione dell’Art. 40 comma 1, della legge 22/02/94, n. 146 concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale;
Dpr 11/02/1998, n.53 - disposizioni integrative al Dpcm 10/08/88, n. 377, in materia di disciplina delle pronunce di compatibilità ambientale, di cui alla legge 08/07/ 86, n. 349, Art. 6;
Dpr 02/09/1999, n. 348 - regolamento recante norme tecniche concernenti gli studi di impatto ambientale per talune categorie di opere

ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente. Circa le norme tecniche il decreto richiede innanzitutto che lo studio di impatto consideri tre aree tematiche chiamate "quadri di riferimento":

- **il quadro di riferimento programmatico:** individua le relazioni tra il progetto e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e sociale;
- **il quadro di riferimento progettuale:** descrive il progetto in termini economici e tecnici, e le caratteristiche tecniche e fisiche del territorio interessato, nonché i relativi vincoli storico-culturali, urbanistici, paesaggistici, ambientali ecc ed infine delinea le soluzioni ai "condizionamenti indotti dalla natura e vocazione dei luoghi e da particolari esigenze di natura ambientale" adottate a seguito degli studi effettuati.
- **il quadro di riferimento ambientale:** descrive l'ambito territoriale e i sistemi ambientali che possono essere influenzati dal progetto, in particolare evidenziando i livelli degli indicatori di qualità ambientale rilevanti prima della costruzione ed esercizio dell'opera (il cosiddetto "punto zero"), e gli aspetti ambientali per i quali il progetto pone particolari criticità, e gli usi alternativi delle risorse coinvolte. Inoltre descrive i possibili impatti sul sistema ambientale così descritto, e gli "strumenti di gestione e controllo" e di monitoraggio ambientale previsti dal progetto.

Gli aspetti tecnici dello studio d'impatto ambientale sono specificati dettagliatamente per le varie categorie di progetti negli Allegati I-IV al D.p.c.m. in esame. Un'analisi approfondita dei contenuti di tali allegati esula dagli scopi del presente Quaderno Monografico. Tuttavia, l'Allegato IV contiene due disposizioni importanti:

- Il Ministero dell'ambiente provvede all'istruttoria tecnica e richiede i pareri del Ministero per i beni culturali e ambientali, del Ministero della sanità, del Ministero dei lavori pubblici, della Regione, della Provincia e del Comune territorialmente interessati ed eventualmente del Ministero della marina mercantile e del Ministero dei trasporti. Se tali pareri sono discordanti o non vengono forniti entro 90 giorni, è prevista una Conferenza dei Servizi⁶;
- Viene prevista la possibilità di indire un'*inchiesta pubblica* aperta a chiunque sia interessato, da svolgersi in parallelo all'istruttoria tecnica.

In sintesi la procedura di VIA nazionale per i terminali di rigassificazione prevede le seguenti fasi (in corsivo quelle previste dalla normativa ma facoltative:

- deposito domanda, deposito studio d'impatto ambientale, avviso agli interessati
- deposito di osservazioni, pareri
- *inchiesta pubblica, eventuali integrazioni da parte del proponente.*

⁶ Si noti comunque che non è prassi del Ministero dell'ambiente indire conferenze dei servizi per le procedure di VIA di competenza statale.

- parere tecnico istruttorio
- pronuncia di compatibilità ambientale tramite pubblicazione decreto. *3.2.5. Le novità del Decreto legislativo ambientale in materia di VIA e VAS*

Il decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152 (“norme in materia ambientale”) è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 aprile 2006 ed entrerà in vigore prima dell’autunno 2006 (entro 120 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale). Il decreto appena approvato contiene, nella seconda parte, una serie di norme che da un lato, recepiscono le direttive comunitarie in materia di autorizzazione ambientale, in particolar modo quelle relative alla Valutazione ambientale strategica (VAS), il cui recepimento fino ad ora non era stato attuato. D’altro canto il decreto legislativo appena firmato conferma nello spirito la precedente normativa della disciplina di VIA, unificando e razionalizzando le disposizioni contenute nei precedenti decreti, ed introduce alcune novità.

I procedimenti in corso e quelli avviati prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo, seguiranno comunque la disciplina della procedura di VIA attualmente in vigore, descritta nel paragrafo precedente. Tuttavia appare importante anticipare e segnalare le novità che il decreto in esame introdurrà per tutte le autorizzazioni ambientali.

Novità per la procedura di VIA

Il decreto istituisce una **commissione tecnico-consultiva** per le valutazioni ambientali, responsabile dell’istruttoria per VIA, VAS e AIA e chiamata ad esprimersi sui piani e progetti, rapporti ambientali, studi d’impatto presentati nell’ambito di queste procedure (Art. 6). Questa commissione sostituisce la commissione per la valutazione d’impatto ambientale prevista dalla normativa vigente.

Inoltre nel decreto non vi sono praticamente riferimenti alla **conferenza dei servizi**⁷. Si rammenta comunque che non è prassi del Ministero dell’Ambiente indire conferenze dei servizi per le procedura di VIA di competenza statale. Le funzioni di consultazione proprie della conferenza dei servizi si distribuiscono quindi tra la sottocommissione tecnico-consultiva incaricata del procedimento, a cui partecipa un membro nominato dalla regione interessata⁸, e gli strumenti di consultazione e partecipazione previsti dal decreto: consultazione nell’ambito del contraddittorio preliminare (Art. 27, commi 2 e 3), partecipazione al procedimento dei soggetti

⁷ Viene citata solo la conferenza dei servizi della procedura per il rilascio dell’AIA, che continua a svolgere le funzioni ad essa attribuite dal D. Lgs. n. 59/2005, anche in caso di accorpamento della procedura di VIA con quella di AIA ai sensi dell’Art. 34 del decreto in esame.

⁸ Ma che può procedere anche in assenza di tale nomina (Art. 6, comma 7).

interessati (Art. 29) ed eventuale inchiesta pubblica (commi 2 o 3) o “sintetico” contraddittorio (comma 4) tra il proponente ed i soggetti interessati.

Inoltre, il decreto ambientale non esclude esplicitamente il ricorso alla conferenza dei servizi per i procedimenti di VIA di competenza regionale (per le quali è invece prassi abbastanza comune), il cui regolamento delle procedure è demandato a provvedimenti regionali (Art. 43). Le regioni e le province autonome possono quindi fare ricorso alle conferenze dei servizi, ma sono comunque tenute ad utilizzare gli strumenti di partecipazione previsti dall'Art. 29.

Il procedimento di valutazione d'impatto ambientale viene suddiviso in fasi esplicitamente definite:

- una **fase introduttiva** (Art. 26), in cui il proponente inoltra domanda e documentazione alle autorità statali e locali competenti. Nel caso tali autorità richiedano integrazioni alla documentazione presentata, il decreto introduce una disposizione innovativa: la presentazione delle eventuali integrazioni richieste interrompe tutti i termini del procedimento, deve avvenire entro “un congruo termine” (non più esplicitamente 30 giorni come specificato dalla L-241/90). Inoltre la mancata presentazione è sanzionata con la cancellazione della procedura di VIA, ma viene lasciata al proponente la facoltà di inoltrare una nuova domanda (comma 4).
- La preparazione dello **studio d'impatto ambientale** (Art. 27) redatto a spese e a cura del proponente. Questa fase può comprendere un *contraddittorio* tra proponente ed autorità competente per definire “le informazioni che devono essere contenute nello studio d'impatto ambientale” e la *consultazione* (obbligatoria) delle altre autorità che “per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti alla realizzazione ed all'esercizio dell'opera”. Il contenuto dello studio reso disponibile al pubblico può essere limitato per ragioni di segretezza industriale, ma deve avere dei contenuti minimi, che riprendono sostanzialmente quelli disposti dalla normativa VIA precedente;
- **La pubblicità** (Art. 28) dell'avvio del procedimento e della documentazione connessa (progetto dell'opera, studio d'impatto e sintesi non tecnica): la documentazione deve essere depositata e resa disponibile al pubblico presso uffici appositamente individuati, e deve essere data adeguata diffusione all'annuncio dell'avvenuto deposito.
- Un periodo di 45 giorni in cui è possibile la **partecipazione del pubblico** (Art. 29) al procedimento. Se tale partecipazione prende la forma di **inchiesta pubblica**, questa dura 60 giorni ed i risultati devono essere tenuti in considerazione in sede dei giudizio di compatibilità ambientale. Da notare che il comma 5, da facoltà al proponente di uniformare il progetto ai risultati dell'interazione con il pubblico. Se si procede in tal senso “la richiesta

sospende tutti i termini della procedura, che riprendono il loro corso con il deposito del progetto modificato”.

- L'**istruttoria tecnica** (Art. 30), che esamina la documentazione presentata e quindi le caratteristiche del progetto sia sotto il profilo formale che sotto quello tecnico-ambientale, verificando che la prima sia completa e veritiera e che studi e misurazioni siano stati condotti correttamente e valutando infine “l’impatto complessivo della realizzazione del progetto sull’ambiente e sul patrimonio culturale”.
- Infine, il **giudizio di compatibilità ambientale** (Art. 41), che in assenza di sospensioni ed interruzioni deve essere prodotto entro 90 giorni dall’annuncio dell’avvio della procedura. Il termine è abbastanza perentorio per le VIA di competenza statale: se trascorso tale termine, il Consiglio dei Ministri (previa diffida delle autorità competenti) non provvede, il giudizio si intende negativo⁹. Il giudizio viene acquisito dall’amministrazione competente per l’autorizzazione definitiva del progetto, e deve essere adeguatamente reso pubblico.

Il decreto distingue chiaramente la competenza regionale da quella statale (art 35) sulla base dei seguenti criteri:

- la competenza per l’autorizzazione alla costruzione ed esercizio: se statale anche la competenza per la VIA lo è.
- l’ambito territoriale: se l’opera interessa più regioni o se vi sono rilevanti impatti su più regioni, o se vi sono impatti transfrontalieri, la competenza è statale.

La competenza statale viene esercitata dal Ministero dell’Ambiente di concerto con il Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali.

Il decreto armonizza le procedure di VIA con le altre autorizzazioni ambientali. Gli esiti delle VAS rilevanti per progetti eseguiti in attuazioni di piani o programmi valutati appunto tramite tali VAS diventano “dati acquisiti” per la VIA di tali progetti: in sostanza, non si può prescindere in sede di VIA da una VAS che abbia rilevanza per il progetto in esame (Art. 33).

Il decreto inoltre disciplina i **progetti** con impatti ambientali **transfrontalieri**¹⁰ (Art. 39), definendo i termini e le modalità standard per l’interazione con gli altri Stati membri eventualmente coinvolti, ma non esclude la possibilità di accordi bilaterali specifici.

Infine (Art. 40) il decreto limita nel tempo gli **effetti del giudizio di compatibilità ambientale** per i progetti che avanzano troppo lentamente. Infatti il decreto sanziona i progetti il cui giudizio di compatibilità positivo sia stato adeguatamente pubblicizzato e comunicato a tutti

⁹ Per i procedimenti di VIA non statali sarà la normativa locale (ancora da emanarsi) a regolare queste situazioni.

¹⁰ Introdotti peraltro dal DPR 12 aprile 1996 che però si limitava a delegare al MATT l’applicazione della convenzione sulla valutazione dell’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, stipulata a Espoo il 25 febbraio 1991, ratificata con la legge 3 novembre 1994, n. 640. In pratica, questa è il primo esempio di strumenti legislativo emanato in conseguenza di tale convenzione.

gli attori interessati dal procedimento, che non sia stato completato per almeno un quinto nel corso dei tre anni successivi al giudizio di compatibilità ambientale, con la riapertura e del procedimento, e con la cessazione dell'efficacia del giudizio dopo 5 anni dalla sua emanazione.

La Valutazione Ambientale Strategica

Con la firma da parte del Presidente della Repubblica del decreto legislativo in materia ambientale, l'ordinamento italiano recepisce anche la direttiva sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE). Il testo del decreto segue le disposizioni comunitarie e si avvale di istituti e strumenti analoghi a quelli predisposti per la disciplina della procedura di VIA.

La normativa ha per oggetto (Art. 7) piani e programmi che riguardino particolari settori, (tra cui quello energetico; si tratta in sostanza dei settori obbligatori citati dalla direttiva) o che comunque contribuiscano alla definizione del quadro di riferimento per la VIA di impianti ad essa soggetti. Inoltre riguarda i piani e i programmi che riguardino aree protette di importanza comunitaria.

La valutazione ambientale strategica deve diventare parte della procedura di pianificazione, deve avvenire logicamente prima della approvazione dei piani e programmi che ne sono oggetto, e rispettare l'eventuale gerarchia tra piani sopraordinati e subordinati (Art. 8). In sostanza la VAS di un piano non può prescindere dalle VAS dei piani che lo contengono e deve essere coerente con le VAS dei piani che contiene. L'analogo dello studio d'impatto ambientale per la VAS è denominato "rapporto ambientale" (Art. 9) che descrive gli effetti sull'ambiente del piano e valuta le alternative ragionevoli. Sempre dall'Art. 9 (comma 4) è prevista una fase preliminare¹¹ ed un obbligo di produrre una sintesi non tecnica (comma 6), funzionalmente analoghe a quella della VIA. Le procedure di consultazione regolate dall'Art. 10 (commi 1 e 2), riguardanti il coinvolgimento delle altre autorità che per le loro competenze ambientali o paesaggistiche possono essere interessate nello svolgimento delle loro funzioni dall'attuazione del piano o programma esaminato, ed il deposito della sintesi non tecnica presso le sedi delle amministrazioni locali interessate dal piano, sono specifiche della procedura di VAS; in particolare il deposito sembra marcare l'avvio ufficiale della procedura almeno nel senso del computo dei termini per i successivi adempimenti. Vicine ad analoghe disposizioni in tema di VIA sono invece le norme contenute nei commi successivi riguardanti la pubblicità dell'avvio (comma 3) e conclusione (Art. 13) del procedimento e partecipazione del pubblico (Art. 10, comma 4), che deve avvenire entro 45 giorni dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito. Anche le disposizioni sulle consultazioni transfrontaliere (Art. 11) e

¹¹ Analogamente al caso della VIA in questa fase preliminare il proponente può, tramite contraddittorio con l'autorità competente e previa consultazione delle altre autorità interessate (comma 5), essere indirizzato circa le informazioni che devono essere inserite nel rapporto ambientale.

quelle sull'emissione del giudizio di compatibilità ambientale (Art. 12) sono simili ad analoghe disposizioni in tema di VIA. In particolare l'articolo stabilisce che la valutazione del rapporto ambientale è preliminare all'approvazione del relativo piano o programma (comma 1) così come il parere della procedura di VIA sulla base dello studio d'impatto è preliminare all'autorizzazione del relativo impianto; stabilisce in 60 giorni il termine per l'emissione del giudizio di compatibilità ambientale e la presunzione di parere negativo nel caso di silenzio dell'autorità competente e di mancato esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri entro i successivi 60 giorni (comma 2); l'obbligo di tener conto nell'approvazione del piano o programma del giudizio di compatibilità ambientale, che deve anche documentare come tale giudizio sia stato integrato nel procedimento principale. La disposizione del quarto comma è invece specifica del caso di piani e programmi: qualora la procedura per la loro approvazione sia stata avviata senza procedere alla VAS, tale procedura e tutti i termini relativi vengono sospesi fino al pronunciamento del giudizio di compatibilità ambientale. I piani e programmi soggetti a VAS sono soggetti a monitoraggio da parte delle agenzie ambientali (Art. 14). Infine, i successivi articoli 15–20 (Capo II) e 21-22 (Capo III) individuano le autorità competenti rispettivamente per le procedure di competenza statale e quelle di competenza regionale o provinciale. In sostanza gli articoli 15–20 ricalcano le disposizioni dei precedenti articoli in tema di VAS individuando le autorità preposte alle varie funzioni: la competenza per il rilascio dell'autorizzazione spetta al MATT di concerto con il Ministero per i beni Culturali ed Ambientali e con il Ministero proponente, l'organo cui spetta l'istruttoria è la commissione tecnico consultiva definita nell'Art. 6 del decreto. Il Capo III invece si limita a delegare alle Regioni ed alle Province la disciplina dei procedimenti di loro competenza tramite proprie leggi e propri regolamenti.

4. Politiche regionali e terminali di rigassificazione

Le Regioni hanno un ruolo cruciale nel processo autorizzativo dei terminali di rigassificazione, grazie all'istituto dell'intesa Regionale. In questa Sezione si analizzano i provvedimenti adottati da quelle Regioni che hanno voluto dotarsi di strumenti quali i piani energetici o specifici atti di indirizzo per poter ricomprendere nelle proprie politiche regionali gli aspetti relativi all'autorizzazione dei rigassificatori ed essere in tal modo pronte a partecipare al processo autorizzativo. In particolar modo si analizzeranno le politiche regionali in materia di terminali di rigassificazione di Sardegna, Calabria Sicilia, Puglia, Toscana, Veneto e Friuli Venezia Giulia.

I terminali di rigassificazione sono infrastrutture di trasporto dell'energia il cui procedimento autorizzativo è di competenza statale, ma per la conclusione del quale è necessaria l'intesa della regione interessata. Per questo tipo di impianto la regolazione dei ruoli di Stato e Regioni, alla luce del nuovo titolo quinto della Costituzione, ha trovato il suo punto di equilibrio nella giurisprudenza della Corte Costituzionale con una soluzione analoga a quella per le centrali termoelettriche di potenza superiore ai 300 MW.

La Regione concorre al processo decisionale per il rilascio dell'autorizzazione ai terminali di rigassificazione, con un ruolo decisivo che, nei fatti, non può essere superato dallo Stato.

Per la comprensione dei fattori che caratterizzano i processi decisionali per la realizzazione di questo tipo di infrastrutture energetiche è quindi rilevante l'analisi delle politiche regionali in termini di atti di programmazione quali i piani energetici o specifici atti di indirizzo.

L'analisi verrà svolta esaminando il contenuto dei piani energetici e degli specifici atti di indirizzo dedicati a terminali di rigassificazione nelle quindici regioni costiere del nostro paese. Tra queste ve ne sono tre a statuto speciale, Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia, nelle quali è necessario tenere presente che il procedimento autorizzativo per i terminali a terra (on-shore) è di esclusiva competenza regionale mentre per i terminali marini (off-shore) resta di competenza statale.

Prima di esaminare il contenuto dei piani energetici e atti di indirizzo regionali in relazione al tema dei terminali di rigassificazione è indispensabile tenere conto di alcuni elementi.

1) I terminali di rigassificazione sono impianti di grande importanza, basti pensare che mediamente hanno una capacità annua di trasporto che è pari ad un decimo della quantità di gas naturale consumato annualmente in Italia, ed il loro rilievo è apprezzabile pienamente solo nell'ottica dello sviluppo delle reti infrastrutturali transeuropee.

2) Il numero di progetti in corso a livello nazionale è di conseguenza relativamente limitato: complessivamente undici, di cui tre autorizzati e otto per i quali è in corso il procedimento autorizzativo.

3) Il tema della realizzazione dei terminali come risposta, alla crescente domanda di gas naturale e al processo di liberalizzazione del settore si è affermato nell'agenda della politica energetica ai diversi livelli istituzionali solo molto recentemente. Solo per uno degli undici progetti in corso è stata presentata istanza di autorizzazione prima del 2000.

4.1. Piani energetici, atti di indirizzo regionali e terminali di rigassificazione

In termini generali esaminando l'insieme delle 15 regioni costiere italiane dal punto di vista della dotazione dello strumento di pianificazione energetica regionale si rileva che in sette casi è stato approvato, in sei è in corso di approvazione e in due regioni non sono ancora state attivate le procedure per l'approvazione.

Nel complesso dei 13 piani energetici regionali, approvati o in corso di approvazione, in soli quattro casi tra i contenuti viene affrontato il tema degli impianti di rigassificazione.

Nel caso dei piani approvati si tratta di atti molto recenti: Sardegna (2003) e Calabria (2005), mentre per il caso dei documenti in corso di approvazione, Puglia e Sicilia, si tratta di documenti preliminari predisposti dalle rispettive Giunte Regionali nell'anno in corso per le fasi di consultazione.

Sono stati inoltre individuati quattro casi di atti di indirizzo regionali in materia di terminali di rigassificazione. Nel caso di Veneto e Puglia si tratta di deliberazioni dei Consigli Regionali che si esprimono su singoli progetti in corso, mentre della Toscana si tratta di una decisione della Giunta che sulla base di una valutazione strategica su due progetti in corso stabilisce specifici indirizzi ai fini della propria partecipazione ai procedimenti autorizzativi in itinere.

Sono quindi sei le Regioni nelle quali tramite i piani energetici regionali o atti di indirizzo viene affrontato il tema dei terminali di rigassificazione.

Le Regioni costiere italiane interessate dagli undici progetti per la realizzazione di terminali di rigassificazione, autorizzati o con procedimento in corso (escludendo quindi l'unico impianto in funzione), sono sette.

I tre progetti autorizzati riguardano tre regioni a statuto ordinario mentre per gli otto progetti di terminali per i quali è in corso il procedimento autorizzativo, quattro sono localizzati in regioni a statuto speciale e quattro in regioni a statuto ordinario.

Sono quattro le regioni, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Puglia e Sicilia, quelle in cui si concentrano ben otto iniziative in corso su undici tra progetti autorizzati o in corso di autorizzazione.

Incrociando i casi in cui gli strumenti delle politiche regionali come piani energetici e atti di indirizzo trattano il tema dei terminali di rigassificazione, e i casi di effettiva localizzazione delle iniziative in corso per la realizzazione di questa tipologia di impianto si individuano le otto Regioni per le quali è significativo effettuare un primo approfondimento sul rapporto tra politiche regionali e terminali di rigassificazione.

4.1.1. Sardegna

La Sardegna, Regione a statuto speciale, è la prima a dotarsi di un piano energetico regionale, nel 2003, che affronta il tema dei terminali di rigassificazione escludendone di fatto la realizzazione in base agli indirizzi di pianificazione energetica scelti.

Il tema della realizzazione di terminali di rigassificazione, nell'ambito più vasto della definizione di politiche per l'infrastrutturazione finalizzata all'approvvigionamento energetico dell'Isola, ha sicuramente un precedente significativo nell'Accordo di Programma Quadro per la metanizzazione firmato da Governo e Regione il 21 aprile 1999. Nell'Accordo veniva prevista la predisposizione di un progetto preliminare che consentisse di valutare le scelte infrastrutturali da compiere contemplando come ipotesi da verificare: la realizzazione del terminale di rigassificazione, quella del gasdotto Algeria e la realizzazione di entrambi.

L'elaborato del "Progetto di Piano Energetico Regionale" predisposto dall'Assessorato all'industria prospetta due "scenari strategici" di politica energetica regionale. Il primo che individuava la Sardegna come "piattaforma energetica del Mediterraneo" vocata anche alla esportazione di energia in cui veniva ritenuto necessario anticipare i tempi di arrivo del metano, rispetto a quelli previsti per il gasdotto, con la realizzazione di un terminale di rigassificazione entro il 2006. Il secondo scenario strategico centrato prioritariamente sulla capacità del sistema energetico regionale di rispondere alla domanda interna che prevede di optare solo sul gasdotto Algeria-Sardegna-Toscana che consentirà di approvvigionare di metano l'isola nel 2010.

La Giunta Regionale della Sardegna con deliberazione n.15/42 del 28 maggio 2003, "Approvazione del Piano Energetico Regionale" adotta lo scenario che prevede l'entrata in servizio del gasdotto dall'Algeria nel 2010 individuando puntualmente le azioni indicate dal secondo "scenario strategico" negli elaborati del progetto di piano, non menziona e quindi esclude di fatto la previsione di terminali di rigassificazione dalla propria pianificazione energetica.

Nell'ottobre 2005 la nuova Giunta Regionale approva con deliberazione n.50/23 un documento preliminare di aggiornamento del piano energetico regionale del 2003 che non introduce novità in tema di terminali di rigassificazione.

Per la Sardegna non vi sono progetti in corso di terminali di rigassificazione.

4.1.2. Calabria

La Calabria con deliberazione del Consiglio Regionale n.315 del 14 febbraio 2005 si dota, in fine di legislatura, di un piano energetico che tra i propri contenuti include anche l'ipotesi della realizzazione di un terminale di rigassificazione nella Regione. Il documento colloca l'ipotesi nell'ambito degli scenari di politica energetica nazionale, descrive sinteticamente le caratteristiche di questo tipo di impianti e le possibili sinergie con la localizzazione in prossimità di insediamenti industriali connessi alla catena del freddo.

In funzione di quest'ultimo aspetto, il piano indica, come unica ubicazione ragionevolmente ipotizzabile per un terminale di rigassificazione in Calabria, l'area di sviluppo industriale di Gioia Tauro.

La parte del piano energetico regionale dedicata all'ipotesi di terminale di rigassificazione rimanda alle valutazioni che devono essere effettuate, per gli impianti energetici in generale, sotto il profilo dell'integrazione con gli strumenti per il governo del territorio da parte del comitato tecnico di gestione del piano e conclude di sospendere ogni determinazione in merito alla iniziativa di realizzazione di un terminale di rigassificazione.

Nel momento in cui viene approvato il Piano energetico regionale della Calabria erano in corso, dal 2003, i procedimenti autorizzativi per la realizzazione di due progetti di terminali di rigassificazione, entrambi nell'area del porto di Gioia Tauro. Le due iniziative prospettavano nei fatti uno scenario difforme da quello individuato dalla pianificazione regionale.

Nel marzo del 2005, anche tramite un ruolo attivo della amministrazione regionale, le due iniziative esistenti vengono unificate e presentato un unico progetto di terminale nel porto di Gioia Tauro coerente quindi con previsione del piano energetico appena approvato. E' attualmente in corso la valutazione di impatto ambientale e, al momento, la nuova Giunta Regionale ha manifestato un orientamento di continuità nella gestione del piano energetico in questo settore.

4.1.3. Sicilia

La Giunta regionale siciliana, tramite l'Assessorato all'industria, nel marzo del 2006 predispone e diffonde uno "Studio per la redazione del Piano Energetico Regionale della Regione Siciliana", utilizzato per la fase di confronto del forum della parti sociali.

Nel momento in cui viene diffuso tale documento presso l'amministrazione siciliana sono in corso, dal 2005, i procedimenti autorizzativi per due progetti di terminali di rigassificazione. La Sicilia è Regione a statuto speciale e i procedimenti autorizzativi, in questo caso, trattandosi di terminali a terra sono, di competenza regionale.

Il documento di sintesi dello studio per il piano tratta il tema dei terminali di rigassificazione a partire dalla esistenza dei due progetti in corso, dandone una accurata descrizione, e assumendo così tali interventi esplicitamente nel quadro delle proprie politiche energetiche.

Tale impostazione viene adottata anche nella bozza del "Piano di azione relativo agli interventi per l'utilizzazione del gas naturale nella Regione Siciliana" allegata allo studio per il piano e in cui i due progetti in corso vengono giudicati di notevole e concreto potenziale sia dal punto vista economico che ambientale e dell'efficienza energetica per le opportunità recupero, nella fase di rigassificazione, dell'energia che è stata utilizzata per produrre il GNL nei terminali di liquefazione.

4.1.4. Puglia

La Puglia è una delle regioni in cui è presente un progetto in corso per il quale si è concluso il procedimento autorizzativo con il rilascio dell'autorizzazione. L'istanza per il terminale di Brindisi viene presentata nel novembre del 2001 e l'autorizzazione, con il rilascio dell'intesa da parte della regione in occasione della conferenza di servizi del 15 novembre 2002, viene data nel gennaio del 2003. E' da segnalare il fatto che nell'ambito di questo procedimento viene ritenuto di poter applicare quanto previsto dall'articolo 8 della legge n. 340 del 2000 e viene deciso di non effettuare la valutazione di impatto ambientale.

In uno scenario di crescente conflitto circa la realizzazione del terminale di Brindisi, nell'arco di poco tempo, vede anche gli enti locali interessati, Comune e Provincia, che si erano espressi a favore del progetto in sede di conferenza dei servizi, assumere un orientamento attivamente contrario.

A seguito delle elezioni regionali tale percorso coinvolge anche l'amministrazione regionale. Nell'agosto del 2005 il nuovo Consiglio Regionale della Puglia approva una deliberazione che impegna il presidente della Giunta Regionale ad assumere tutte le iniziative

finalizzate ad adottare atti formali di annullamento o revoca dei provvedimenti di assenso all'impianto di rigassificazione precedentemente espressi. A valle dell'approvazione di questo atto di indirizzo del Consiglio Regionale della Puglia la Giunta Regionale avvia il processo di approvazione del piano energetico regionale.

Nel febbraio del 2006 la Giunta Regionale della Puglia predispone e diffonde un documento preliminare di piano energetico ambientale regionale per la discussione.

Il documento nella parte dedicata al "governo dell'offerta di energia" affronta prioritariamente il tema dell'approvvigionamento di gas naturale riconoscendo la necessità di incrementare le capacità di approvvigionamento anche in termini di differenziazione dei luoghi di provenienza e quindi esprime l'indirizzo di favorire la realizzazione di un terminale di rigassificazione. Nel contempo viene affermato che in considerazione della deliberazione approvata nell'agosto del 2005 dal Consiglio Regionale non è praticabile la proposta del sito per Brindisi.

Il quadro descritto si completa tenendo conto che dal 2004 è aperto presso il Ministero delle Attività produttive il procedimento autorizzativo per un secondo progetto di terminale a Taranto.

4.1.5. Toscana

La Toscana dal gennaio del 2000 si è dotata del proprio piano energetico regionale, documento che non contempla tra i propri contenuti il tema dei terminali di rigassificazione.

Nella seconda metà del 2002 vengono attivati, presso il Ministero delle Attività Produttive, i procedimenti autorizzativi per due progetti di terminali di rigassificazione, uno off-shore antistante la fascia costiera tra Livorno e Pisa ed uno a terra nel Comune di Rosignano.

Nel luglio del 2003 la Giunta Regionale della Toscana decide di compiere una "valutazione integrata degli aspetti di livello strategico" dei due progetti di terminali di rigassificazione ai fini dell'intesa di cui alla legge n.340/2000. Una prima fase di tale percorso si compie con la decisione n. 28 della Giunta Regionale del 20 luglio 2004 che condivide i contenuti della "valutazione integrata" predisposta uffici regionali competenti e nella quale viene espresso un orientamento favorevole per il progetto di terminale a mare e non favorevole per quello a terra. Con la decisione del luglio 2004, che ha il carattere di vero e proprio atto di indirizzo, la Giunta Regionale individua una serie di aspetti che devono essere oggetto di approfondimento, in parallelo alla procedura di VIA, ai fini dell'eventuale intesa regionale nell'ambito del procedimento autorizzativo.

Nel corso della stessa seduta della Giunta Regionale vengono deliberati i pareri regionali sui due progetti, nell'ambito della procedura di VIA svolta dal Ministero dell'Ambiente; favorevole quello per il terminale a mare e negativo quello per il terminale a terra.

Il procedimento per la realizzazione del terminale di rigassificazione a mare si conclude il 23 febbraio del 2006 con il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero della Attività Produttive.

Nonostante la pronuncia di compatibilità ambientale positiva, per il progetto di terminale a terra nel Comune di Rosignano, rilasciata dal Ministero per l'Ambiente nel dicembre del 2004, contestualmente a quella per il terminale a mare e a fronte dell'orientamento negativo della Regione al rilascio dell'intesa, il proponente ha presentato nel 2005 un nuovo progetto tenendo conto delle indicazioni degli enti locali, nuovo progetto per il quale oggi è in corso la valutazione di impatto ambientale.

4.1.6. Emilia Romagna

In Emilia Romagna è localizzata la più recente iniziativa di progetto di terminale di rigassificazione, depositata presso il MAP nel corso dell' Aprile 2006. Il piano energetico dell'Emilia Romagna è stato approvato dalla Giunta alla fine del 2003 ed è ancora in attesa della sua definitiva approvazione, ma non affronta il tema dei terminali di rigassificazione.

4.1.7. Veneto

Il Veneto è uno dei casi in cui si è presenza di un progetto di terminale di rigassificazione già autorizzato. L'iter procedurale, del progetto di terminale marino antistante il Comune di Porto Viro (RO), è particolarmente lungo e complesso, viene avviato nel 1998 e si conclude nel novembre 2004 con il rilascio dell'autorizzazione ad un progetto di capacità potenziata rispetto a quello già autorizzato nel luglio del 2000.

La Giunta Regionale del Veneto in occasione dell'espressione del proprio parere positivo, nota del 4/11/2004, all'ultimo atto autorizzativo ha confermato che l'impianto è incluso nella programmazione regionale anche a seguito della sottoscrizione del patto territoriale per la Provincia di Rovigo nel marzo 1999. Va rimarcato che, anche in connessione alla dinamica di conflitto ambientale sviluppatasi attorno al progetto di terminale, la Provincia di Rovigo aveva successivamente assunto un orientamento negativo alla realizzazione dell'impianto. Inoltre, nell'ottobre del 2004 il Consiglio Regionale del Veneto con deliberazione n.44 aveva approvato una mozione con cui esprimeva la propria contrarietà alla realizzazione del progetto di terminale

di rigassificazione e impegnava la Giunta Regionale a promuovere qualsiasi azione per impedirne l'attuazione.

Nel gennaio 2005 la Giunta Regionale del Veneto approva la deliberazione n.7 con la quale viene adottato il piano energetico regionale per sottoporlo all'esame ed alla definitiva approvazione del Consiglio Regionale che ad oggi non è ancora avvenuta.

Il piano energetico regionale adottato dalla Giunta Regionale del Veneto non contempla tra i propri contenuti, il tema dei terminali di rigassificazione.

4.1.8. Friuli Venezia Giulia

La Giunta Regionale del Friuli Venezia Giulia nell'aprile del 2003 ha reso disponibile una prima bozza del piano energetico regionale per essere soggetto ad una fase di concertazione. La procedura di approvazione del piano è rimasta ad oggi nella stessa fase.

Il documento sviluppa gli aspetti concernenti il solo settore elettrico e quindi tra i propri contenuti non contempla il tema dei terminali di rigassificazione.

Tra il 2005 e il 2006 vengono attivati i procedimenti autorizzativi per due progetti di terminali di rigassificazione che interessano la Regione Friuli Venezia Giulia; uno a terra nel Comune di Trieste ed uno marino. Trattandosi di Regione a statuto speciale il procedimento autorizzativo del primo progetto è di competenza mentre per quello marino la competenza del procedimento resta quella del Ministero delle Attività Produttive. Attualmente per i due progetti è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale presso il Ministero dell'Ambiente.

L'orientamento della attuale Giunta Regionale, espresso pubblicamente dal Presidente, è in linea di massima favorevole ad ambedue i progetti.

4.2. Analisi del rapporto tra piani energetici, atti di indirizzo regionali e terminali di rigassificazione

La breve descrizione degli otto casi rilevanti per le regioni costiere italiane consente di formulare alcune valutazioni sugli aspetti che caratterizzano le politiche regionali in relazione alla realizzazione di terminali di rigassificazione.

Il numero di terminali di rigassificazione per quali ci sono progetti in corso nel complesso delle regioni costiere italiane è limitato, ma è da considerarsi particolarmente rilevante se si valuta l'importanza, in termini assoluti, di ogni singolo impianto anche solo per ciò che rappresenta come capacità di trasporto di una fonte energetica primaria come il gas naturale. La taglia media, in termini di capacità annua di trasporto, degli impianti per i quali vi sono

progetti in corso è circa pari al doppio dell'attuale consumo medio di gas naturale di una regione italiana.

Il tema delle realizzazione di terminali di rigassificazione è emerso nell'agenda della politica energetica delle regioni interessate solo negli ultimi anni come conseguenza delle iniziative avviate dagli operatori del settore. Fa eccezione il caso della Sardegna che aveva affrontato il tema della realizzazione di terminali di rigassificazione già alla fine degli anni '90 come una delle possibili opzioni per dare risposta all'isolamento infrastrutturale dal punto di vista dell'accesso al gas naturale, opzione poi esclusa con il piano energetico regionale del 2003 a fronte della prospettiva del gasdotto Algeria-Sardegna-Toscana. Rispetto alle sei regioni in cui sono in corso progetti solo la Calabria ha approvato in via definitiva un piano energetico che individua il ruolo dei terminali di rigassificazione nell'assetto delle infrastrutture energetiche della regione. Due Regioni (Puglia e Sicilia) hanno inserito il tema degli impianti rigassificazione nei documenti preparatori dei propri piani energetici regionali. In tutti e tre questi casi è evidente che il tema viene affrontato come conseguenza e con diretto riferimento alle iniziative in corso nei rispettivi territori regionali. A queste può essere assimilato il caso della Toscana che risponde alle iniziative in corso nel proprio territorio con uno specifico atto di indirizzo della Giunta Regionale di carattere generale. Nei casi di Veneto e Friuli Venezia Giulia al di là delle scelte compiute nell'ambito dei procedimenti connessi alle iniziative presenti nei rispettivi territori non è emerso, in termini generali, il tema dei terminali di rigassificazione nell'ambito della formulazione né dei piani energetici regionali né di specifici atti di indirizzo di politica energetica.

E' rilevante il fatto che in questo momento, rispetto agli otto progetti di impianti per i quali è in corso il procedimento autorizzati, tre sono terminali a terra localizzati in regioni a statuto speciale, due in Sicilia e uno in Friuli Venezia Giulia. In questi tre casi il procedimento autorizzativo è di competenza delle amministrazioni regionali e non del Ministero delle Attività produttive ed è da notare che questo fatto, allo stato attuale, non costituisca una particolare criticità circa l'andamento degli iter autorizzativi.

E' invece necessario rilevare che un fattore di criticità, nella definizione delle politiche energetiche regionali in materia di terminali di rigassificazione e nell'andamento di molti progetti, sia per quelli con procedimento in corso che per quelli autorizzati, è costituito dalle dinamiche di conflitto ambientale che coinvolgono sia attori sociali che enti locali.

Altri aspetti rilevanti nel rapporto tra politiche regionali, energetiche e industriali con la realizzazione di terminali di rigassificazione che dovranno essere oggetto di ulteriore approfondimento riguardano i casi di partecipazione pubblica locale alle iniziative in corso, le misure compensative definite in termini di agevolazione delle condizioni di accesso del gas naturale per le utenze locali e l'integrazione che ci può essere in termini di politica industriale tra la realizzazione di questo tipo di impianti ed altre attività economiche.

Tabella 1. Politiche regionali e progetti di terminali

REGIONE	PER*	ATTI DI INDIRIZZO	Impianti con procedimento in itinere	Impianti autorizzati	Impianti esistenti
LIGURIA	<i>DCR n.43 2/12/2003</i>				"Snam" Panigaglia
TOSCANA	<i>DCR n.1 18/1/2000</i>	Decisione G.R. n.28 del 20/7/2004	"Edison-BP-Solvay" Rosignano	"Olt Amga Endesa" off-shore	
LAZIO	<i>DCR n.45 14/2/2001</i>				
CAMPANIA					
CALABRIA	D.C.R. n.315 del 14/2/2005		"LNG Med Gas terminal" Gioia Tauro		
BASILICATA	<i>DCR n.220 26/6/2001</i>				
PUGLIA	Documento preliminare febbraio 2006	D.C.R. del 5/8/2005	"Gas Natural" Taranto	"British Gas" Brindisi	
MOLISE	<i>DGR 5/10/2005</i>				
ABRUZZO					
MARCHE	<i>DCR n.175 16/2/2005</i>				
EMILIA ROMAGNA	<i>DGR n.26792 3/12/2003</i>		ATLAS LNG Ravenna offshore		
VENETO	<i>DGR n.7 28/1/2005</i>	D.C.R. n.44 del 19/10/2004		"Edison Exxon PQ" off shore	
FRIULI VENEZIA GIULIA*	<i>DGR 8/5/2003 In consultazione</i>		"Gas Natural" Trieste** "Terminal Alpi Adriatico" offshore		
SICILIA*	Documento preliminare marzo 2006		"Erg-Shell" Augusta "Nuove energie" Porto Empedocle		
SARDEGNA*	DGR n.15/42 del 28/5/2003	A.P.Q. Metano del 21/04/99			

Si riportano in neretto gli estremi dei Piani Energetici Regionali (PER) che contengono indicazioni su i terminali GNL e in corsivo quelli dei PER che non ne contengono.

Nelle Regioni a statuto speciale (identificate dall'asterisco), il procedimento autorizzativo dei terminali a terra è di competenza della Regione.

5. Ricostruzione dell'iter autorizzativo per progetti di terminali di rigassificazione

Questa Sezione ricostruisce sinteticamente l'iter autorizzativo, con particolare riguardo all'applicabilità o meno dell'Art.8 della legge 340/2000.

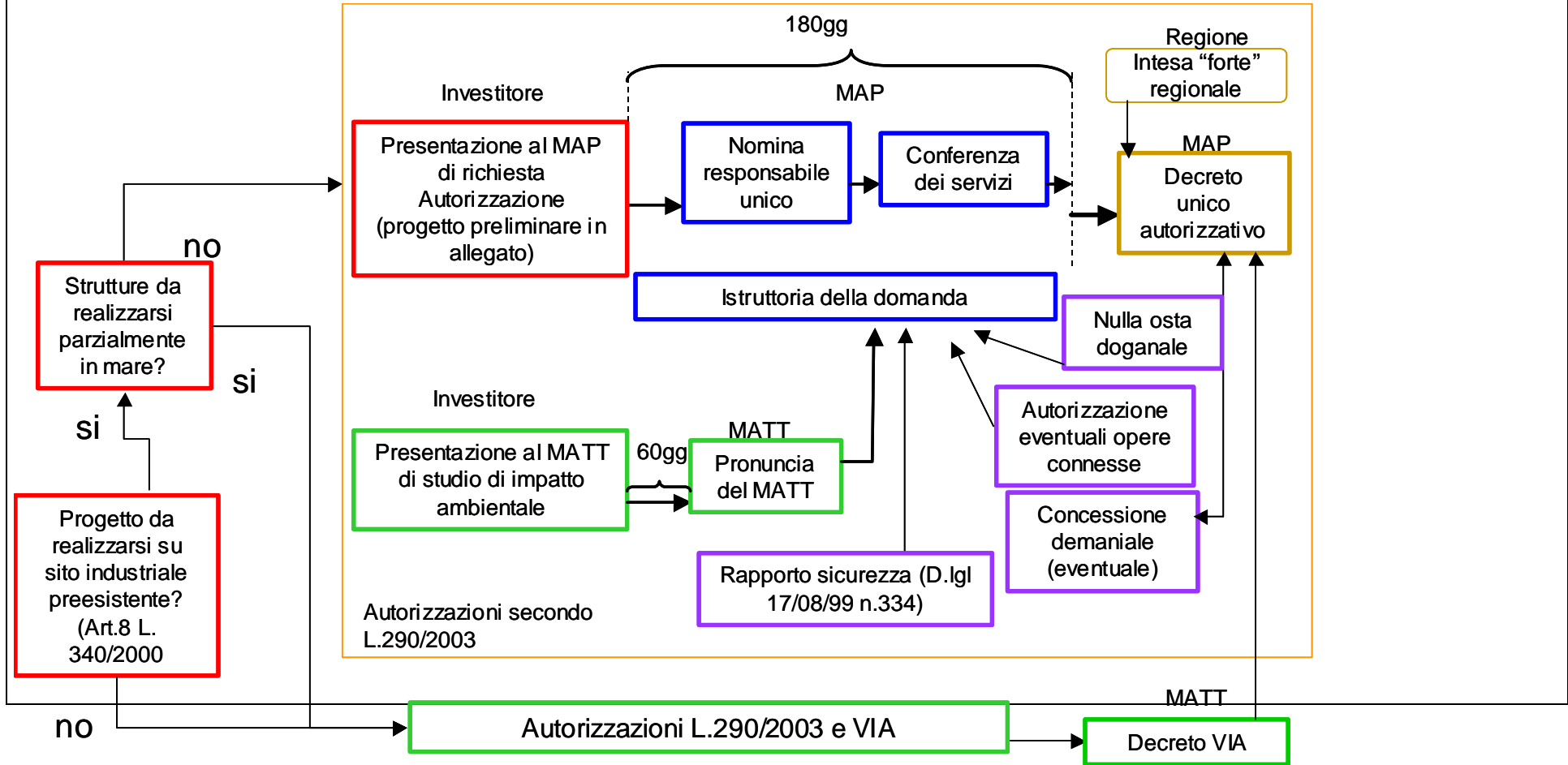
Nella Figura 1 si riporta uno schema (semplificato) dell'iter autorizzativo per i terminali GNL. Lo schema riportato riassume la maggior parte delle opzioni possibili, ma esclude almeno formalmente, le procedure di autorizzazione di competenza delle Regioni a statuto speciale; in realtà nella sostanza le fasi ed i nodi riportati in Figura 1 sono in generale applicabili ad ogni procedimento (salvo ovviamente l'intesa Regionale).

La Figura 1 evidenzia sostanzialmente tre caratteristiche del procedimento autorizzativo:

- La possibilità prevista dall'Art 8 della L. 340/2000, di escludere la VIA per impianti da realizzarsi *interamente* su siti industriali preesistenti;
- La necessità in ogni caso di ottenere autorizzazioni e nulla osta da parte di una pluralità di soggetti (autorità portuale, Agenzia delle Dogane, Ministero dell'Ambiente, ecc.)
- Il potere di veto della Regione tramite l'intesa regionale forte.

In caso di applicazione dell'Art. 8, la procedura inizia con la contestuale presentazione della domanda di autorizzazione alle varie autorità competenti; e la presentazione al MATT di uno studio di compatibilità ambientale, sui cui il MATT deve pronunciarsi entro 60 giorni. Le procedure avanzano poi parallelamente e confluiscono nell'istruttoria della domanda ai fini dell'emanazione del decreto unico autorizzativo. Contestualmente si indice la conferenza dei servizi ed avviene la sua prima convocazione in cui i partecipanti avanzano pareri e richieste a cui il proponente deve adeguarsi. In questo caso non è prevista procedura di VIA e quindi la concessione dell'autorizzazione. Resta esterna a questa procedura l'intesa regionale che è condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione. I termini dell'intesa regionale sono decisi dalla Regione competente, e possono in teoria anche restare indeterminati. Una volta ottenute le autorizzazioni e scaduti i termini per eventuali ricorsi senza opposizioni, il progetto *deve* essere avviato entro 12 mesi per non incorrere nelle sanzioni della legge n. 290/2003, e cioè la revoca dell'autorizzazione. Laddove non possa applicarsi l'Art. 8, la pronuncia del MATT sullo studio di compatibilità ambientale è sostituita dal decreto di VIA, la cui procedura deve essere avviata parallelamente a quelle relative alle altre autorizzazioni, ed il cui parere favorevole ritorna ad essere condizione necessaria per l'autorizzazione dell'impianto. A ciò consegue una riduzione della certezza dei tempi autorizzativi, ma anche un probabile incremento dell'accettabilità del progetto da parte della comunità e delle autorità locali.

Figura 1. Iter autorizzativo: fasi e attori coinvolti.



6. Conclusioni

Questo primo Quaderno Monografico ha trattato gli aspetti normativi del procedimento di autorizzazione dei terminali di rigassificazione.

L'analisi condotta mette in luce alcuni aspetti del quadro normativo. In particolare:

- A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione si è prodotta una situazione di legislazione concorrente su alcuni temi rilevanti per il nostro ambito di studio. La situazione è potenzialmente conflittuale e non ha aiutato certo a semplificare i procedimenti autorizzativi. Comunque, appare evidente lo sforzo per trovare soluzioni sia formali che informali per gestire i potenziali conflitti di giurisdizione. L'esito del prossimo referendum confermativo della riforma costituzionale determinerà se questo equilibrio sarà mantenuto o se dovranno essere nuovamente ridisegnati i criteri per l'attribuzione della competenza tra Stato e Regioni, anche in ambito energetico.
- Si nota l'intenzione da parte del legislatore di semplificare i procedimenti autorizzativi, a partire dalla legge di semplificazione amministrativa del 1990 ma soprattutto con le disposizioni della legge obbiettivo. Tuttavia, nel caso dei terminali, l'obbiettivo sembra particolarmente lontano dall'essere raggiunto. Infatti, a fronte di una dozzina di progetti tra autorizzati ed in via di autorizzazione, la legge prevede ben quattro possibili percorsi autorizzativi, che comunque non racchiudono tutte le autorizzazioni richieste, in particolare il decreto di compatibilità ambientale e l'intesa regionale.
- Il tema delle realizzazione di terminali di rigassificazione è emerso in genere nell'agenda della politica energetica delle regioni interessate solo negli ultimi anni come conseguenza delle iniziative avviate dagli operatori del settore. Solo la Calabria ha approvato in via definitiva un piano energetico che individua il ruolo dei terminali di rigassificazione nell'assetto delle infrastrutture energetiche della regione. Puglia e Sicilia e Toscana hanno inserito il tema degli impianti rigassificazione nei documenti preparatori dei propri piani energetici regionali o in uno specifico atto di indirizzo della Giunta Regionale. Veneto e Friuli Venezia Giulia non sembrano aver affrontato il tema dei terminali di rigassificazione nell'ambito della formulazione né dei piani energetici regionali né di specifici atti di indirizzo di politica energetica.
- Un fattore di criticità, nella definizione delle politiche energetiche regionali in materia di terminali di rigassificazione e nell'andamento di molti progetti, sia per quelli con procedimento in corso sia per quelli autorizzati, è costituito dalle dinamiche di conflitto ambientale che coinvolgono sia attori sociali che enti locali.
- L'iter autorizzativo risultante appare comunque molto complesso, con molti soggetti investiti di potere decisionale e nel caso dell'intesa regionale, anche di una sorta di diritto di veto, e

con un'evidente indeterminatezza dei tempi procedurali, soprattutto a causa della disciplina delle autorizzazioni ambientali. Il recente decreto ambientale sembrerebbe andare nella direzione di voler ridurre queste incertezze, sia armonizzando la normativa in tema di VIA, sia introducendo tempi più certi per il procedimento, sia chiarendo che la protratta inazione dell'autorità competente e il mancato esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri entro tempi definiti (90+60 giorni) equivalgono ad un parere negativo.

Appendice. Il processo autorizzativo americano¹²

Al fine di collocare la normativa italiana in una prospettiva internazionale, questa Sezione dà alcuni brevi cenni sul processo autorizzativo dei terminali di rigassificazione negli Stati Uniti. Anche nel caso americano il procedimento autorizzativo appare complesso per via della presenza di molteplici autorità aventi competenza sui vari aspetti del procedimento, e per la presenza di procedimenti diversi a seconda che il terminale da autorizzare sia on-shore o off-shore.

Anche negli Stati Uniti, non vi è un procedimento unico, ma diverse agenzie governative hanno competenza ai fini dell'autorizzazione di un impianto di rigassificazione, a seconda che l'impianto si trovi a terra o in mare. La Federal Energy Regulatory Commission (FERC), divide la responsabilità principale per l'autorizzazione degli impianti **on-shore** con il Dipartimento Federale dei Trasporti e la Guardia Costiera, mentre la Guardia Costiera e Maritime Administration si occupano degli impianti **off-shore**¹³. Questi ultimi devono anche ottenere il nulla osta degli Stati costieri adiacenti.

Altri enti hanno competenze specifiche nel processo autorizzativo: il Dipartimento Federale per l'Energia, il Fish and Wildlife Service, il Minerals Management Service, il corpo dei Genieri dell'Esercito ed infine le autorità statali e locali. Inoltre, tutti gli impianti GNL devono rispettare gli standard di qualità dell'acqua e dell'aria stabiliti dalla normativa federale e statale.

Nonostante le diverse competenze, il processo di autorizzazione per i nuovi impianti passa attraverso alcune fasi obbligatorie comuni.

Una volta localizzato il sito dell'impianto, i promotori devono condurre studi dettagliati circa la fattibilità tecnica, la sicurezza dell'infrastruttura e l'impatto ambientale. Viene inoltre sollecitata la partecipazione del pubblico e vengono coinvolte le istituzioni locali. I risultati degli studi preliminari, che possono richiedere parecchi mesi (a volte anni), sono inclusi nell'istanza presentata dal promotore del progetto alle agenzie governative competenti. Generalmente, occorre un minimo di 12 - 18 mesi per l'autorizzazione. Analogamente all'esperienza italiana i tempi per l'effettiva apertura del cantiere possono essere sostanzialmente più lunghi in presenza di conflitto locale.

¹² La presente Sezione si basa su "U.S. LNG Markets and Uses: June 2004 Update", U.S. Energy Information Administration.

¹³ La FERC non ha autorità sugli impianti offshore, ma ha comunque competenza sulla porzione terrestre dei gasdotti di interconnessione interstatale degli impianti GNL.

Normativa per l'autorizzazione dei terminali di rigassificazione on-shore.

- La competenza principale della FERC in materia di autorizzazione dei terminali on-shore e delle opere connesse deriva dal *Natural Gas Act* (Sezioni 3 e 7). Ha anche competenze in materia ambientale (monitoraggio ambientale e delle misure di sicurezza, studio d'impatto ambientale, conferite dal *National Environmental Policy Act*.
- Il Dipartimento Federale dei Trasporti ha competenza sul rispetto degli standard di sicurezza del trasporto di GNL per quanto riguarda gli scambi internazionali ed interstatali, a norma delle "*Pipeline Safety Laws*" (49 USC, Chapter 601).
- la Guardia Costiera ha in parte competenza in materia di sicurezza delle navi gasiere e sulle infrastrutture costiere e portuali, a norma del *Magnuson Fishery and Conservation Act* (50 USC Sezione 191), del *Ports and Waterways Safety Act* (33 USC Section 1221), e del *Maritime Transportation Security Act* (46 USC Section 701), ed ha competenza anche sul piano di sicurezza dell'impianto di rigassificazione e sulla approvazione della scelta di localizzazione dell'impianto.

Normativa per l'autorizzazione dei terminali di rigassificazione off-shore.

- La competenza principale della Guardia Costiera in materia di autorizzazione dei terminali on-shore deriva dal *National Environmental Policy Act* e dal *Deepwater Port Act* (33 USC 1501) lo studio d'impatto ambientale deve essere completato entro 356 giorni della pubblicazione dell'istanza.
- L'Amministrazione marittima del Dipartimento Federale dei Trasporti (MARAD) condivide con la Guardia Costiera la competenza per l'autorizzazione dei moli off-shore, a norma del *Deepwater Port Act*¹⁴. L'autorizzazione deve essere emanata entro 90 giorni dalla l'ultima udienza pubblica, e deve essere tenuta almeno un'udienza pubblica in ogni stato costiero adiacente.

¹⁴ Originariamente il *Deepwater Port Act* si applicava soltanto ai terminali petroliferi, ma nel 2002 il *Maritime Transportation Security Act* ha emendato la legge per includere i terminali GNL off-shore e le opere connesse (con le esclusioni degli interconnettori) .

• ONIPE •

I quaderni monografici di ONIPE

Osservatorio Nazionale sugli Investimenti e sui Progetti nell'Energia

B1 - La normativa delle autorizzazioni per i progetti delle centrali elettriche

B2 - La normativa delle autorizzazioni per i progetti dei terminali di rigassificazione

Politecnico di Milano

Ref Ricerche per l'economia e la finanza