

La VAS in Sicilia

di Giuseppe Trombino, *Presidente INU Sicilia*

La vicenda del recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE, già lunga e complicata a livello nazionale, diventa quasi indecifrabile se si assume come riferimento la Regione siciliana; qui infatti il sovrapporsi di iniziative regionali a quelle statali ha finito per determinare un groviglio normativo nel quale risulta oggi difficile districarsi. Per farlo occorre partire dall'inizio, da quando cioè, l'Assessore del Territorio e dell'Ambiente della Regione siciliana, cogliendo di sorpresa tutti gli operatori urbanistici e del diritto della Regione, decide autonomamente di procedere al recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE, emanando il D. A. n. 748 del 7 luglio 2004¹.

E' il caso di ricordare che a quella data nessuna, pur doverosa, iniziativa era stata ancora assunta in materia di VAS dal governo nazionale né da altre regioni italiane, molte delle quali comunque erano già dotate di leggi di riforma del governo del territorio, precedenti alla emanazione della Direttiva europea, nelle quali le procedure di Valutazione ambientale erano già integrate nelle procedure di formazione dei nuovi strumenti urbanistici.

Le ragioni che portarono l'Assessore regionale del territorio e dell'ambiente a quella decisione sono chiaramente espresse, in tutta la loro disarmante linearità, nelle premesse dello stesso decreto e fanno riferimento all'obbligo, posto agli Stati membri dalla Direttiva europea 2001/42/CE, di porre in essere iniziative legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima entro tre anni dalla emanazione della Direttiva stessa, ovvero entro il 21 luglio 2004.

In assenza di iniziative del governo nazionale l'Assessore ritenne dunque di porre al riparo la Regione dal pericolo di incorrere nelle procedure comunitarie di infrazione conseguenti al mancato recepimento, con una propria disposizione, che sostanzialmente si limitava ad affermare, in termini assolutamente generici ma, purtroppo, anche inesatti, l'applicabilità in Sicilia della Direttiva. Il provvedimento era assunto, come specificato nello stesso decreto, nelle more della adozione di una "*legge regionale che disciplini compiutamente la materia*".

Come però, nelle more della adozione di tale legge, potessero trovare applicazione in Sicilia i principi enunciati nella Direttiva europea non era assolutamente chiaro.

Data la oggettiva impossibilità della sua applicazione, l'emanazione del Decreto ebbe un effetto paralizzante sul già lento fluire della attività urbanistica siciliana. L'effetto più immediato fu la sospensione delle procedure approvative dei piani regolatori già all'esame della regione, cioè di strumenti urbanistici adottati anche molti mesi prima e che dopo un iter talvolta di molti anni stavano per giungere al traguardo finale. Ma più complessivamente tutto il sistema della pianificazione urbanistica nella Regione entrò in crisi, senza che si riuscissero ad individuare vie d'uscita².

L'introduzione della VAS in definitiva, lungi dal comportare una importante innovazione nel processo di formazione dei piani, orientata a garantirne la rispondenza ai principi della sostenibilità ambientale e territoriale, rischiava di trasformarsi in un ulteriore, decisivo, fattore di rallentamento delle già estenuanti procedure di formazione dei piani urbanistici e, specificatamente, degli strumenti di pianificazione comunale.

¹ Il Decreto n. 748 del 7 luglio 2004, recante "*Disposizioni relative alla valutazione ambientale strategica su strumenti di programmazione e di pianificazione inerenti le materie indicate nell'art. 3, paragrafo 2°) della Direttiva 2001/42/CE*", pubblicato sulla GURS del 16 Luglio 2004, n. 30, porta la firma dell'Assessore al Territorio ed Ambiente, Mario Parlagreco. Per una compiuta disamina di questa norma e delle altre che in Sicilia sono state adottate in materia di Vas si rinvia a Giuseppe Trombino, *Un punto sulla VAS in Sicilia*, in www.inusicilia.it, ripreso, in forma più sintetica, in "Urbanistica informazioni", n. 221-222/2009.

² In realtà non era solamente il sistema della pianificazione urbanistica interessato al provvedimento, dal momento che l'obbligatorietà della VAS posta dal Decreto riguardava non solamente i piani urbanistici ma tutti i piani e programmi di livello regionale, provinciale e comunale. Il Decreto però non ebbe lo stesso effetto paralizzante sulla attività della Regione e delle Province, sia per la minore incidenza delle iniziative di pianificazione territoriale di tali enti ma anche e soprattutto perché, in un primo tempo, la forma del Decreto assessoriale scelta per il recepimento della Direttiva europea indusse molti a pensare che la questione riguardasse solamente gli atti di competenza dell'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente e non già tutti i piani e programmi.

Fù con questa consapevolezza che venne a costituirsi, nel Dicembre 2004, una sorta di comitato spontaneo formato da rappresentanti dell'INU, degli Ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri e da docenti universitari, nell'intento di prospettare all'Assessore regionale al Territorio e dell'Ambiente la assoluta necessità di una più avveduta regolamentazione della materia.

Il comitato chiedeva in particolare di introdurre una gradualità nella applicazione della Direttiva, avviando un percorso di sperimentazione, scientifica ed applicativa, che potesse fornire, nel più breve tempo possibile, indicazioni chiare su come armonizzare le procedure di valutazione ambientale con quelle di formazione dei piani e programmi e sulle altre complesse questioni poste dalla stessa Direttiva.

La sperimentazione avrebbe dovuto svolgersi in connessione con altre due iniziative, che in quegli stessi mesi lo stesso Assessorato regionale del Territorio ed Ambiente stava portando avanti e che erano ritenute fondamentali per una proficua applicazione della VAS; la prima riguardava lo studio, del quale si è detto precedentemente, di una legge organica di riforma della materia urbanistica, all'interno della quale le problematiche connesse alla valutazione ambientale avrebbero dovuto trovare una compiuta regolamentazione, che ne armonizzasse i contenuti e le procedure con i contenuti e le procedure di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ai diversi livelli; la seconda non meno importante consisteva nella progettazione del SITR, ovvero di una unica banca dati informatizzata nella quale avrebbero dovuto confluire tutti i dati necessari per una compiuta conoscenza dello stato del territorio e dell'ambiente in Sicilia, da utilizzare nella redazione dei rapporti ambientali della VAS³.

In definitiva, nelle more che venisse approvato il nuovo testo legislativo e che si implementasse il SITR con i dati necessari per una compiuta definizione dello stato dell'ambiente, il Comitato proponeva, in sede di prima applicazione, di escludere dall'obbligo della Valutazione Ambientale Strategica i piani e programmi di competenza comunale, impegnandosi a sostenere la sperimentazione applicativa già avviata dallo stesso Assessorato, attraverso protocolli di intesa con le istituzioni universitarie e gli enti locali⁴.

La richiesta, giustificata anche dalla necessità di evitare, come per altro raccomandava la Direttiva europea, inutili duplicazioni con le analoghe attività di valutazione portate avanti dalla Regione e dalle Province regionali, venne accolta dal nuovo Assessore al Territorio ed Ambiente che, il 24 gennaio 2005, emanò un nuovo Decreto, n. 22/2005, modificando il precedente⁵.

Con tale Decreto venne correttamente stabilita l'obbligatorietà della VAS per tutti i piani e programmi di livello regionale, provinciale e sovracomunale, con la sola esclusione di quelli già adottati e di quelli in corso, purchè fossero adottati alla data del 21 luglio 2006. Rimanevano invece esclusi, sino alla emanazione di una "*compiuta regolamentazione*" che armonizzasse i contenuti della valutazione ambientale alle diverse scale di pianificazione, i piani ed i programmi di competenza comunale.

Il nuovo Decreto, stabilendo un quadro di riferimento normativo corretto e realistico, se pure ancora transitorio, consentì di far ripartire l'attività di pianificazione urbanistica nella Regione, rimasta ferma dal 16 luglio 2004, e di avviare le prime sperimentazioni applicative della VAS all'interno dei processi di formazione di piani e programmi di livello regionale e provinciale.

In realtà però il vero impulso alla attività di valutazione ambientale lo diede, in Sicilia, l'emanazione del D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152, con il quale lo Stato italiano recepì ufficialmente la Direttiva 2001/42/CE, inserendo la disciplina della VAS nell'ambito di un testo unico di norme ambientali⁶.

³ Il progetto del SITR, finanziato attraverso la misura 5.05 del POR 2000-2006, sia pure con esasperante lentezza, è andato avanti ma ha perso quel carattere di riferimento unico regionale che ne costituiva il punto di forza.

⁴ L'impegno assunto si concretizzò, qualche settimana dopo, in occasione della emanazione, da parte del Dipartimento Regionale della Programmazione dell'Avviso per la "*promozione di proposte di riqualificazione urbana e miglioramento della qualità della vita...*" orientato in particolare al finanziamento di iniziative di pianificazione e progettazione di tipo innovativo secondo le linee guida per la Pianificazione strategica predisposte dal Tavolo Interistituzionale per la Riserva Aree Urbane del F.A.S. ex delibera C.I.P.E. n° 20/04. In quella occasione il Servizio 1 della Pianificazione territoriale dell'ARTA sottoscrisse protocolli di intesa con alcuni comuni siciliani, finalizzati, tra l'altro, alla predisposizione di "un protocollo per la introduzione delle procedure di valutazione ambientale strategica nel processo di pianificazione urbanistica". Nello stesso periodo lo stesso Servizio 1, insieme all'Università di Palermo, portò avanti una ricerca sul tema delle "*Procedure di pianificazione, partecipazione e decisione per la valutazione di sostenibilità ambientale (VAS) dei piani urbanistici e territoriali*", che produsse la pubblicazione di un documento contenente "*Indicazioni tecniche per l'applicazione della procedura di VAS (Direttiva 2001/42/CE) a piani e programmi*" (consultabile nel sito www.artasicilia.it).

⁵ Il Decreto n. 22 del 24 gennaio 2005, recante modifiche al Decreto 7 luglio 2004, pubblicato sulla GURS del 18 febbraio 2005, n. 7, porta la firma dell'Assessore al Territorio ed Ambiente Francesco Cascio.

⁶ Il D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152, recante "*Norme in materia ambientale*", pubblicato sulla GURI n. 88 del 14 aprile 2006, suppl. ord. n. 96/L, dedica l'intera seconda parte alla definizione delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e di Autorizzazione Ambientale Integrata (IAPC); all'interno della parte seconda l'intero Titolo II è dedicato alla Valutazione Ambientale Strategica (artt. 7-22). Il Decreto costituisce il punto di arrivo di un lungo e travagliato lavoro ministeriale condotto in attuazione della L. 15.12.2004, n. 308 "*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*", puntualmente documentato nel sito del Comitato della Legge delega (www.comdel.it).

Si trattò, per la verità, di un recepimento assai controverso, tanto che la stessa Comunità europea finirà per aprire una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per il mancato recepimento della Direttiva europea. In effetti nei 19 articoli che definiscono la disciplina della VAS in sede statale, regionale e provinciale si individuano facilmente numerosi profili di difformità rispetto alla Direttiva comunitaria.

Il più grave è certamente rappresentato dal carattere autorizzativo che la nuova legge assegna alla procedura di VAS; viene prefigurato infatti per la VAS un percorso sostanzialmente separato da quello del piano ed intestato ad un soggetto esterno avente il compito di valutare il rapporto ambientale e di rilasciare, a conclusione del procedimento, uno specifico giudizio di compatibilità ambientale. Tale procedura, sostanzialmente mutuata da quella della Valutazione di Incidenza Ambientale, oltre a svilire il ruolo della VAS nella elaborazione dei piani, tradisce apertamente le indicazioni contenute nella Direttiva europea, nella quale si dice chiaramente che le procedure di valutazione devono essere integrate nel processo di formazione dei piani e programmi e devono accompagnarne lo sviluppo sin dalle fasi iniziali⁷. Un'altra questione nodale riguardava poi l'ambito di applicazione della VAS; il Decreto L.vo n. 152/2006, nel definire (art. 4, c. 1) contenuti ed obiettivi della VAS, la finalizzava, tra l'altro, a "promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali". Tale dizione ha portato ad escludere i piani di livello comunale dall'assoggettamento alla procedura di VAS, anche se nei successivi articoli i piani comunali non vengono mai esplicitamente menzionati tra quelli esclusi dalla VAS⁸.

Per le ragioni sin qui ricordate l'emanazione del D.L.vo n. 152/2006 fu seguita da un coro di critiche, unanimi nel ritenere inadeguate, imprecise, e per altro di difficilissima applicazione, le norme in materia di VAS in esso contenute⁹, tanto da convincere il Governo a studiarne un correttivo. Nelle more l'applicazione di tutte le disposizioni relative alla VAS venne rinviata, prima sino al 31 gennaio 2007 e, con un successivo provvedimento, sino al 31 luglio 2007¹⁰.

A seguito di tale scadenza, non essendo intervenuta alcuna modifica legislativa, l'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione siciliana emana un avviso, segnalando a tutti gli interessati che il decreto legislativo n. 152/2006 trovava "piena applicazione anche per la parte relativa alle procedure

⁷ A determinare tale scorretta interpretazione ha pure contribuito, per la verità, una infelice traduzione dall'originale del testo della Direttiva europea 2001/42/CE, più volte messa in evidenza dall'Istituto Nazionale di Urbanistica Cfr. A. Fidanza e C. Bertini (a cura di), *Lettura critica del recepimento della Direttiva 2001/42/CE (VAS) nel D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152*, maggio 2006, e A. Fidanza (a cura di), *Lettura critica dell'interpretazione di VAS contenuta nel D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152*, Documenti del Gruppo di studio nazionale VAS dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, consultabili nel sito dell'Istituto insieme ad una vasta documentazione sull'intera materia (www.inu.it/commissioniegruppi/gruppi_studio/vas.html). Nell'art. 2 lett. b) del testo italiano della Direttiva infatti si specifica che "per «valutazione ambientale» deve intendersi "l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione". In realtà il termine "valutazione", che costituisce la traduzione non corretta dei termini "taking into account" e "prise en compte" che compaiono rispettivamente nel testo inglese ed in quello francese della Direttiva, e che più esattamente avrebbe dovuto tradursi invece in "considerazione", ha indotto a ritenere, non solo il Ministero, che dovesse prevedersi, nello svolgimento della procedura di Valutazione, l'intervento di un soggetto "competente in materia ambientale" diverso rispetto al soggetto titolare del processo di pianificazione. Da tale errata interpretazione venivano fatte derivare una serie di norme specifiche, soprattutto sui tempi di applicazione della VAS, assai confuse e, soprattutto, chiaramente contrastanti con lo spirito della Direttiva europea. L'art. 10 del D.L.vo 152/2006, ad esempio, inseriva la consultazione del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale, invece che nella fase di avvio del procedimento di formazione del piano, nella fase successiva alla adozione; in tal modo la considerazione degli affetti ambientali delle scelte di pianificazione assumeva il carattere di una verifica a posteriori piuttosto che il significato, voluto dalla Direttiva europea, di un supporto alla decisione.

⁸ Nel definire i piani e programmi da assoggettare a VAS, l'art. 5, c. 1° del D.L.vo n. 152/2006 fa riferimento agli "atti amministrativi adottati o approvati da autorità statali, regionali o locali". Pur nella ambiguità della espressione "locale" che in molti paesi europei è riferibile ad ambiti assimilabili alle nostre province, non sembra però potersi dedurre una esclusione dei piani comunali, che per altro non vengono neppure menzionati tra i piani esplicitamente esclusi dalla VAS, specificati nell'art. 7. Va segnalato però che il Governo ha impugnato presso la Corte costituzionale la L.R. 11/2005 con la quale la regione Friuli Venezia Giulia ha reso obbligatoria la VAS per i piani comunali. Cfr. Centro studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, *op. cit.*

⁹ Oltre alle numerose e qualificate prese di posizione dell'INU, già ricordate, culminate in un appello al Governo, sottoscritto da numerose associazioni, per un corretto recepimento della Direttiva europea e per scongiurare l'entrata in vigore delle norme contenute nel Titolo II del D.L.vo n. 152/2006, è utile ricordare l'appello promosso dalla Associazione Analisti Ambientali, con il quale erano indicate "dieci priorità" per il governo della valutazione ambientale in Italia (www.analistiambientali.org). Cfr. pure A. Fidanza (a cura di), *Esperienze italiane di valutazione ambientale di piani e programmi (VAS)*, in Urbanistica Dossier, n. 88/2006; Consiglio direttivo dell'A.A.A., *Analisi e proposte dell'Associazione Analisti Ambientali sul governo della valutazione ambientale in Italia*, in Valutazione Ambientale, n. 10, 2006.

¹⁰ Una prima proroga, al 31 gennaio 2007, venne introdotta con l'art. 1-septies del D.L. 12 maggio 2006, n. 173; una seconda, sei mesi dopo, spostò la data al 31 luglio 2007.

ambientali di valutazione ambientale strategica (VAS)”, oltre che per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)¹¹.

In realtà la situazione era assai più confusa di quanto il laconico avviso regionale potesse fare immaginare; le Regioni infatti, per esplicito obbligo posto dall'art. 50 del testo entrato in vigore, avrebbero dovuto adeguare entro il termine di centoventi giorni il proprio ordinamento alle norme sulla VAS attraverso disposizioni legislative e regolamentari; in mancanza dovevano applicarsi le confuse disposizioni del decreto.

In Sicilia dunque, non essendo stato emanato alcun provvedimento legislativo o regolamentare sulla VAS, dopo l'infelice esperienza del 2004, la Valutazione Ambientale Strategica avrebbe dovuto applicarsi obbligatoriamente a tutti i piani di scala regionale, provinciale e sovracomunale, con le procedure specificate nel Decreto Legislativo n. 152/2006, da raccordare con le scarse, ma pur vigenti, disposizioni regolamentari del D.A. 748/2004¹².

Rimanevano comunque esclusi da tale obbligatorietà i procedimenti amministrativi in corso alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni sulla VAS, e dunque al 31 luglio 2007, che potevano concludersi in conformità alle disposizioni ed alle attribuzioni di competenza in vigore a quella data.

In realtà tale disposto, contenuto nell'art. 52 del Decreto Legislativo, nel caso della regione siciliana, comportava comunque, stante la vigenza del D.A. n. 748/2004 e s.m.i, la obbligatorietà della VAS per i soli piani e programmi di livello regionale, provinciale e sovracomunale, il cui iter fosse stato avviato dopo il 21 luglio 2004 e non concluso, almeno con la adozione, al 21 luglio 2006.

Dunque l'emanazione del Decreto Legislativo n. 152/2006 non comportava nella Regione siciliana significative variazioni del quadro normativo sin lì vigente né particolari ricadute sui processi di formazione dei piani urbanistici comunali; tuttavia fu a seguito della sua emanazione che si ebbe, come già detto, una accelerazione consistente nella applicazione della VAS a piani e programmi¹³.

Nel frattempo l'attività di revisione del Testo Unico sull'Ambiente, ed in particolare delle norme in materia di VAS e VIA, da parte del Ministero, era andata avanti ed aveva già prodotto la approvazione, il 13 settembre 2007, di uno schema di Decreto Legislativo, definito correttivo, recante consistenti modifiche alla Parte seconda del Testo Unico. L'iter si concluse, dopo qualche mese e dopo una condanna da parte della Corte di giustizia europea, con l'emanazione del Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*¹⁴.

¹¹ L'avviso, pubblicato sulla GURS n. 56 del 30.11.2007, era in realtà principalmente finalizzato a definire le modalità di applicazione nella Regione siciliana delle procedure di VIA, alla luce delle nuove disposizioni legislative. Relativamente alla VAS si precisava solamente che *“le richieste di avvio delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS)..... dovranno essere presentate secondo quanto disposto nella parte seconda dal predetto decreto legislativo n. 152/20062”*, senza fare alcun richiamo alla previgente regolamentazione della VAS in ambito regionale.

¹² In realtà il raccordo tra le diverse disposizioni statali e regionali non risultava per nulla semplice ed avrebbe quanto meno richiesto l'emanazione di circolari esplicative. Il problema si poneva principalmente per i tempi assegnati alle diverse fasi procedurali, assai più lunghi nella norma statale, e, soprattutto, per le modalità di pubblicazione. Queste ultime in particolare, così come configurate nell'art. 10 del Decreto Legislativo, comportavano in molti casi consistenti modifiche nell'iter di formazione di piani e programmi invadendo in tal modo sfere di esclusiva competenza regionale, quanto meno di quelle a statuto speciale. Ad esempio, secondo il D.A. 748/2004 il piano o programma, unitamente al rapporto ambientale, doveva essere pubblicato *“nei modi previsti dai regolamenti degli enti proponenti e in difetto per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana e depositato, per la consultazione, presso gli uffici all'uopo designati, per un periodo non inferiore a 30 giorni”*. Secondo il Decreto statale invece il piano o programma, corredato dal rapporto ambientale, doveva essere depositato per 45 giorni presso le sedi delle province e delle regioni interessate, previo avviso pubblicato su un quotidiano a diffusione nazionale ed uno a diffusione regionale.

¹³ Le applicazioni della VAS in Sicilia sono state sinora portate avanti dal Servizio VIA-VAS dell'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente, che ha costituito un importante punto di riferimento non solamente per quanto attiene gli aspetti amministrativi delle procedure di VAS ma anche sotto il profilo della sperimentazione di nuove metodologie applicative. Le principali procedure avviate ed in parte concluse da questo servizio, con la collaborazione di altri organismi regionali tra cui l'ARPA Sicilia, hanno riguardato il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Malta 2007/2013, il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Tunisia 2007/2013, il Programma di Sviluppo Rurale Sicilia 2007-2013, il Piano forestale Regionale, il Piano Cave regionale, il Piano regionale faunistico-venatorio 2006-2001, vari Piani di Utilizzazione del Demanio Marittimo, il POR 2007-2013, tutte puntualmente documentate nel sito web dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente. Tra i piani urbanistici l'esperienza più compiuta è attualmente quella relativa al Piano Territoriale Provinciale di Enna, tuttora in corso di approvazione, che risulta però non del tutto significativa, dal momento che il rapporto ambientale per la VAS è stato redatto successivamente alla definizione del progetto di piano.

¹⁴ Il Decreto, pubblicato sulla G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008, è definito “secondo correttivo” al Testo Unico sull'ambiente dal momento che con un precedente D. L.vo n. 284 del 8 novembre 2006 erano già state introdotte le prime urgenti modifiche al Decreto. Tale secondo correttivo riguarda sia la parte seconda del Decreto, interamente riscritta, sia le parti terza e quarta, riguardanti la tutela delle acque e la gestione dei rifiuti. La scelta di procedere ad una completa riscrittura della disposizioni in materia di valutazione ambientale, già emersa in sede di prima approvazione dello schema, fu supportata da una decisione del

Le disposizioni correttive ed integrative del nuovo Decreto sono in realtà tali da configurare un quadro di riferimento in materia di valutazione ambientale del tutto nuovo e diverso dal precedente. Non soltanto infatti vengono riscritti interamente gli articoli costituenti la parte seconda del Decreto, ma vengono anche introdotti, nella parte prima, cinque nuovi articoli contenenti principi generali in materia ambientale, conformi ai più aggiornati riferimenti internazionali¹⁵.

Tra le tante novità introdotte dal Decreto la più significativa è certamente costituita dal carattere endoprocedimentale che viene finalmente assegnato alla VAS; la nuova normativa infatti non prevede più l'emissione di un provvedimento amministrativo autorizzativo da parte di un soggetto diverso da quello titolare del procedimento di formazione del piano ma assegna la responsabilità di una corretta considerazione degli effetti ambientali del piano o programma al soggetto responsabile del piano stesso; quest'ultimo deve tuttavia sottostare a precise procedure che vengono specificate, in maniera molto rigida, nello stesso Decreto e che prevedono, per la verità in maniera ambigua, l'intervento di un soggetto esterno competente in materia ambientale.

Lungi dall'avere il carattere di una legge di principi, come pure avrebbe potuto, il nuovo testo, probabilmente per fugare il rischio di ulteriori contestazioni da parte della Commissione europea, detta infatti disposizioni assai dettagliate e perentorie in merito alle diverse fasi attraverso le quali deve svilupparsi la procedura di VAS, che dovrebbero consentirne una immediata applicabilità.

Proprio per questo suo carattere però la norma finisce per risultare di difficile integrazione con le procedure di formazione dei diversi piani e programmi ai quali la VAS si applica, soprattutto in quei casi, ormai numerosi, in cui le leggi regionali hanno normato in maniera autonoma tali procedure, magari prevedendo all'interno di esse processi valutativi.

Il nuovo testo concede però alle Regioni, e particolarmente a quelle a statuto speciale ampi gradi di libertà. Per queste ultime in realtà il problema della rigidità dell'apparato regolamentare potrebbe finanche non esistere, dal momento che la legge pone ad esse semplicemente l'obbligo di provvedere alle *"finalità del ... decreto ai sensi dei relativi statuti"* e non già di adeguarsi alle *"disposizioni"* in essa contenute, come invece devono fare le altre regioni.

In Sicilia, dunque, per il combinato disposto di tale disposizione e delle altre norme transitorie contenute nel Decreto, i condizionamenti procedurali posti dal D. L.vo n. 4/2008 potevano essere davvero minimi, rimanendo assolutamente impregiudicata la possibilità di ridisegnare le procedure di VAS integrandole con quelle di formazione dei diversi piani e programmi¹⁶: Era anzi lecito attendersi che la necessità di normare tali procedure potesse finalmente determinare la spinta decisiva per procedere ad un nuovo e complessivo ridisegno delle norme per il governo del territorio.

E' infatti assolutamente impossibile pensare di integrare le procedure di VAS all'interno delle procedure di formazione, così come attualmente normate, di molti piani e programmi, e tra questi principalmente dei piani urbanistici di livello comunale, quali i Piani Regolatori Generali. Basti pensare che tali procedure, ancora pienamente riferibili in Sicilia alla Legge Urbanistica fondamentale del 1942, non prevedono nessuna forma di pubblicità durante le fasi di progettazione del piano, ma solamente ad avvenuta adozione dello stesso¹⁷. Tale circostanza, al di là delle conseguenze amministrative, ha determinato nella prassi progettuale una quasi totale assenza di quelle pratiche partecipative che sono invece il presupposto metodologico sul quale la VAS si fonda.

Ma non è solamente l'obbligo della trasparenza che determina un contrasto insanabile tra la procedura di VAS e quella di formazione dei piani urbanistici tradizionali. Lo è anche, e soprattutto, la esplicitazione ed il confronto tra le alternative, che viene richiesto nelle procedure di VAS, che manca totalmente nelle prassi metodologica della progettazione urbanistica, almeno alla scala comunale, così come del tutto

Consiglio di Stato del 5 novembre 2007, che riconobbe che quello dell'intervento sistematico fosse *"l'unico modo per dare compimento alle finalità correttive ed integrative"* dell'iniziativa legislativa.

¹⁵ Cfr. F. La Camera, *Il Decreto legislativo n. 4/2008: il rapporto con le norme comunitarie e le prospettive della valutazione ambientale*, in *Valutazione Ambientale*, n. 13, 2008.

¹⁶ In Sicilia, per effetto delle norme transitorie contenute nell'art. 35 del D.L.vo n. 4/2008 hanno continuato ad applicarsi, sino al 12 febbraio 2009, le disposizioni normative vigenti ovvero il D.A. n.748 del 7 luglio 2004 e s.m.e i. Dopo la stessa data invece, in mancanza di iniziative legislative regionali, hanno trovato diretta ed immediata applicazione le disposizioni del D.L.vo n. 4/2008, dal momento che la norma regionale vigente a quella data non risultava compatibile con queste ultime.

¹⁷ Le norme regionali vigenti in materia di trasparenza amministrativa escludono esplicitamente (art. 14 della L.R. n. 10/1991 come modificata dalla L.R. n. 17/2004) i Piani Regolatori Generali, così come in genere tutti gli atti di pianificazione e di programmazione, dall'obbligo di pubblicità che riguarda invece qualsiasi altro atto amministrativo. Anche il più recente testo unico sull'espropriazione, per ragioni diverse, esclude comunque, il Piano Regolatore Generale dall'obbligo di preventiva comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento ai cittadini interessati.

assente è la fase di monitoraggio degli effetti prodotti dal piano che, spostando l'attenzione sulla gestione del piano, determina una radicale modifica nel contenuto stesso del piano, facendogli perdere il carattere di astrattezza e staticità che lo ha sinora caratterizzato.

Definire in sede regionale le procedure di Valutazione Ambientale Strategica, per quanto detto, significa dunque ridefinire complessivamente le procedure ed in buona misura anche le metodologie progettuali ed i contenuti degli strumenti urbanistici alle diverse scale di intervento sul territorio, nell'ottica di considerare la valutazione degli effetti indotti da un piano un fondamentale strumento di supporto alle scelte di pianificazione.

E' una possibilità che il D.L.vo n. 4/2008, grazie alle nuove aperture rispetto al precedente testo normativo, consente pienamente; lo consente innanzitutto per il riconoscimento della natura endoprocedimentale della VAS, del quale si è già detto, che apre nuove e complesse prospettive di utilizzazione di questo strumento e consente di introdurre nella progettazione urbanistica strumenti di supporto alle decisioni, qualitativi e/o quantitativi, quali metodologie e tecniche di valutazione integrata, analisi multicriteria, modelli matematici e strumenti GIS, ma lo consente anche per il notevole ampliamento degli aspetti che il processo valutativo deve tenere in considerazione che, da quelli classici quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, sono stati estesi al patrimonio culturale, inteso come *"l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici in conformità al disposto di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 4"* e dunque anche al patrimonio architettonico e archeologico ed al paesaggio.

Valutare gli effetti dei piani sul paesaggio, in particolare, significa poter superare il tradizionale approccio dicotomico tra i metodi dell'urbanistica e della pianificazione paesaggistica, portando ad unità due momenti da sempre, anche amministrativamente, separati della gestione del territorio italiano e significa pure poter attenuare la spesso inammissibile soggettività che caratterizza i giudizi di compatibilità paesaggistica monocraticamente espressi dalle Sovrintendenze.

La possibilità di integrare le conoscenze relative allo Stato del Paesaggio, così come sopra definite, all'interno di una conoscenza strutturata dello Stato dell'Ambiente è una ulteriore sfida che la VAS pur consentire di vincere.

Se i principi sin qui enunciati verranno assunti a fondamento della nuova legge, il recepimento della VAS potrà in definitiva determinare l'occasione, da anni attesa, per innovare profondamente il sistema regionale della pianificazione urbanistica e territoriale.

E' opportuno per questo approfondire i possibili contenuti del testo normativo che dovrà regolamentare in Sicilia la applicazione della VAS, arrivando a tratteggiare con precisione le linee guida lungo le quali dovrebbe muoversi, con riferimento ai diversi aspetti tecnici e procedurali ¹⁸.

Soggetti della VAS

Le disposizioni del Decreto che si riferiscono ai soggetti istituzionali competenti per la VAS, pur risultando assai più avanzate rispetto al precedente testo normativo, come già detto, mantengono però una carica di ambiguità che la legge regionale deve decisamente eliminare.

Nel Decreto infatti, pur essendo stato integrato il procedimento della VAS all'interno di quello di formazione del piano o programma, permangono attribuzioni a soggetti istituzionali differenti che possono far temere il ritorno a vecchie e superate pratiche burocratiche di tipo autorizzativo.

Viene in particolare definita "Autorità competente" la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'elaborazione del parere motivato; "Autorità procedente", la pubblica amministrazione che elabora il piano o il programma soggetto alla VAS, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano o il programma.

¹⁸ La Regione, per esplicito obbligo posto dall'art. 7 del Decreto, dovrebbe disciplinare con proprie leggi e regolamenti i seguenti aspetti:

- le competenze proprie in materia di VAS e quelle degli altri enti locali.
- i criteri per la individuazione degli enti locali territoriali interessati alla applicazione della VAS;
- i criteri specifici per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale;
- eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel decreto, per l'individuazione dei piani e programmi o progetti da sottoporre alla disciplina del presente decreto, e per lo svolgimento della consultazione;
- le modalità di partecipazione delle regioni confinanti al processo di VAS, in coerenza con quanto stabilito dalle disposizioni nazionali in materia.

Come già detto però alla Regione siciliana, in quanto regione a statuto speciale, è data facoltà di legiferare in maniera più ampia, purchè nel rispetto delle finalità del decreto, specificate nell'art. 4, ai sensi del proprio Statuto.

In realtà, la norma non esclude che le due autorità possano coincidere o, per essere più precisi, che possano essere entrambe interne allo stesso ente. E' una possibilità che va sicuramente prevista nel caso di piani attuativi o di varianti di modesta portata di competenza comunale.

Per gli altri piani, scartando la ipotesi di attribuire le competenze ad organi provinciali, che appare in atto impraticabile in Sicilia in relazione alla capacità organizzativa e tecnica degli enti provinciali, l'Autorità competente non potrà che essere di livello regionale. Il modello che può adottarsi è quello che già da molti anni viene applicato in altre regioni italiane che prevede che l'intero processo di formazione del Piano venga gestito attraverso conferenze di pianificazione secondo le procedure ormai proficuamente applicate, anche nella regione siciliana, per la approvazione dei programmi e progetti di rilevante interesse pubblico.

La acquisizione di tutti pareri tecnici, compresi quelli della autorità competente in materia di VAS e dei soggetti pubblici istituzionali competenti in materia ambientale, dovrebbe dunque avvenire all'interno di conferenze di pianificazione, il cui funzionamento dovrebbe essere regolamentato in analogia alle conferenze dei servizi di cui alla legge n. 241 del 1990.

Va specificato che la possibilità che il parere della autorità ambientale nel procedimento di VAS venga reso in una conferenza indetta dalla autorità comunale è esplicitamente prevista in base al combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 9 del D.L.vo n. 152/2006, come modificato dal D.L.vo n. 4/2008.

Ambito di applicazione della Vas

L'obbligo della VAS, in base a quanto disposto dal D.L.vo n. 4/2008, riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale; sono tali, per definizione normativa, quelli che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, la localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti specificati in specifici elenchi riportati in allegati dello stesso Decreto¹⁹.

Devono poi essere assoggettati obbligatoriamente alla VAS anche i piani ed i programmi che, pur non prevedendo opere ed impianti sopra specificati, riguardino siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici (ZPS) o classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica (SIC), e che per questo siano obbligatoriamente assoggettati a Valutazione di Incidenza Ambientale, ai sensi dell'articolo 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni.

I piani o programmi che non rientrano in nessuna delle due fattispecie sono comunque da assoggettare a VAS, nel caso in cui le loro previsioni possano comportare effetti significativi sull'ambiente.

In sostanza dunque il Decreto stabilisce il principio che tutti piani e programmi, con pochissime eccezioni precisamente elencate²⁰, debbano essere di norma assoggettati a VAS, a meno che non venga esplicitamente pronunciata, attraverso una procedura di evidenza pubblica particolarmente complessa, la non assoggettabilità del piano alla VAS²¹.

¹⁹ Tra i progetti che rendono obbligatoria la redazione della VAS, elencati nell'Allegato IV del Decreto, rientrano:

- progetti di sviluppo di zone industriali o produttive con una superficie superiore ai 40 ettari;
- progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari; progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari; costruzione di centri commerciali; parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto;
- costruzioni di strade di scorrimento in area urbana o potenziamento di strade esistenti a quattro o più corsie con lunghezza, in area urbana o extraurbana, superiore a 1.500 metri;
- opere di regolazione del corso dei fiumi e dei torrenti;
- villaggi turistici di superficie superiore a 5 ettari, centri residenziali turistici ed esercizi alberghieri con oltre 300 posti-letto o volume edificato superiore a 25.000 m³ o che occupano una superficie superiore ai 20 ettari, esclusi quelli ricadenti all'interno di centri abitati;
- terreni da campeggio e caravanning a carattere permanente con capacità superiore a 300 posti roulotte caravan o di superficie superiore a 5 ettari;
- parchi tematici di superficie superiore a 5 ettari.

I progetti elencati si riferiscono ad opere infrastrutturali e impianti di una certa complessità e dimensione; i piani o programmi che prevedono anche una soltanto di tali opere, per definizione normativa, comportano effetti significativi sull'ambiente; da ciò potrebbe dedursi che possano restare esclusi dalla VAS molti piani ed programmi soprattutto di scala comunale o locale riguardanti comuni medio-piccoli.

²⁰ Sono esclusi dal campo di applicazione del decreto e dunque dalla VAS soltanto i seguenti piani e programmi:

- a) i piani e i programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza o coperti dal segreto di Stato;
- b) i piani e i programmi finanziari o di bilancio;
- c) i piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica.

²¹ La procedura, definita nell'art. 12 del Decreto, prevede che l'autorità procedente produca un Rapporto preliminare comprendente una descrizione del piano o programma e le informazioni e i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente

Per effetto della disciplina sin qui descritta, in Sicilia una gran parte dei piani e programmi, ivi compresi i piani regolatori di piccolissimi comuni i cui territori sono interessati dalla presenza di ZPS o SIC, ovvero più della metà del totale dei comuni dell'Isola, deve obbligatoriamente essere sottoposta alla VAS.

Per pochi altri piani, sempre che non prevedano opere ed impianti di particolare dimensione e complessità, potrà pronunciarsi l'esclusione dalla VAS.

Per arrivare a tale pronuncia occorrerà però verificare come già detto, attraverso un confronto pubblico, la sussistenza di determinati requisiti, che almeno in alcuni casi non sarà facile individuare prima della redazione del piano stesso.

Per altro i criteri per la valutazione di assoggettabilità, specificati nell'Allegato 1 al Decreto, sono necessariamente generici e non consentono assolutamente una valutazione univoca basata su caratteristiche oggettive. Tale circostanza, alla luce anche dell'obbligo di acquisire sulla pronuncia di non assoggettabilità il parere di tutti i soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico, porta ad immaginare una difficoltà di gestione e di conseguenza un pesantissimo rallentamento delle procedure di formazione dei piani e programmi.

Per tale ragione ma anche per quanto precedentemente detto sul ruolo della VAS quale strumento di supporto alle decisioni, appare opportuno che la legge regionale estenda a tutti i piani e programmi l'obbligo della VAS.

Sarà poi compito di un regolamento applicativo della VAS, come si dirà meglio in seguito, specificare esattamente i contenuti del Rapporto ambientale, che, al fine di non determinare inutili appesantimenti delle procedure, dovranno essere necessariamente diversificati in relazione alla capacità del piano di produrre effetti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

Potranno rimanere esclusi per legge dalle procedure di valutazione, in quanto piani che determinano “*l'uso di piccole aree a livello locale*”, i piani urbanistici attuativi nel caso in cui costituiscano attuazione di Piani già sottoposti a VAS.

In caso contrario anche i piani attuativi dovrebbero essere sottoposti a VAS.

Analogamente dovrebbero rimanere escluse dalle procedure di VAS le varianti parziali e le modifiche dei piani e programmi, sempre che esse riguardino “*piccole aree a livello locale*” ovvero abbiano portata limitata, e comunque non prevedano la realizzazione di opere ed impianti da assoggettare a VIA.

Sui principi sin qui sinteticamente enunciati dovrà basarsi la legge regionale che dovrà regolamentare in Sicilia l'applicazione della VAS.

Nel frattempo però i ritardi accumulati nella approvazione di tale legge²² ha finito per paralizzare completamente la attività urbanistica siciliana. Non solamente infatti non possono essere approvati moltissimi strumenti urbanistici che hanno già concluso l'iter di formazione ed attendono solamente, ormai da molti mesi, una sempre meno probabile approvazione definitiva²³, ma stante le incertezze e le difficoltà normative sopra evidenziate, la maggior parte dei comuni è oggi riluttante ad avviare nuove procedure di revisione dei propri strumenti urbanistici. Per non parlare dei tanti comuni che hanno da tempo avviato l'iter di formazione del PRG e si trovano oggi nel guado, indecisi tra l'ipotesi di

dell'attuazione del piano o programma. L'autorità competente in materia di VAS, in collaborazione con l'autorità procedente, individua i soggetti competenti in materia ambientale da consultare e trasmette loro il documento preliminare per acquisirne il parere. Trascorsi trenta giorni, l'autorità competente, tenuto conto delle osservazioni pervenute, verifica se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente, emettendo, entro novanta giorni, un formale provvedimento di assoggettamento o esclusione. Il risultato della verifica di assoggettabilità, comprese le motivazioni, deve essere reso pubblico.

²² Per la verità l'assemblea regionale siciliana, a seguito di insistenti segnalazioni dei comuni e degli stessi uffici regionali, ha approvato una norma al fine di regolamentare in via transitoria l'applicazione della VAS ai piani regolatori in itinere. La disposizione è contenuta nell'art. 59 della L.R. 6/2009 e reca “*Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica*”. La norma, che riprende confusamente e con grande ritardo disposizioni che in altre regioni italiane erano state assunte nella immediatezza dell'entrata in vigore del D.L.vo n. 4/2008, demanda alla Giunta di governo la approvazione di un documento metodologico procedurale da applicare nelle more di una più compiuta regolamentazione della materia ed esclude dalla obbligatorietà della VAS i piani regolatori adottati entro il 31 luglio 2007. L'indicazione di tale data, corrispondente alla entrata in vigore del D.L.vo 152/2006 ed assunta in altre regioni quale riferimento temporale per la applicazione delle norme transitorie, in realtà in Sicilia non appare comprensibile dal momento che, come si è detto nel testo, la stessa regione ha fissato al 13 Febbraio 2009 e non al 31 luglio 2007 la data di entrata in vigore della obbligatorietà della VAS per i piani regolatori comunali. Tale retrodatazione ha determinato per questo complesse problematiche giuridiche, dal momento che la regione ha sin qui ritenute legittime, e in alcuni casi definitivamente approvato, procedure di adozione di piani e varianti privi della (ora) prescritta valutazione, concluse prima della data del 13 Febbraio 2009 ma ben oltre la data del 31 Luglio 2007. A seguito della approvazione della legge la Giunta di governo, con deliberazione n. 200 del 16 maggio 2009, ha approvato un documento che definisce esclusivamente le sequenze procedurali della VAS ma che, per i suoi stessi limiti, lascia evidentemente irrisolte tutte le questioni metodologiche ed operative che l'inserimento dei procedimenti di VAS nella formazione dei piani regolatori pone.

²³ La norma transitoria approvata ha consentito di approvare una piccola parte dei piani regolatori che hanno già concluso l'iter di formazione ed attendono la approvazione regionale.

continuare, confidando nella possibilità che il parlamento, riconoscendone la opportunità, approvi una norma transitoria sulle modalità di applicazione della direttiva nel caso di piani avviati prima della sua entrata in vigore, e quella di azzerare tutti i procedimenti posti in essere e ricominciare daccapo.

Le speranze sono dunque riposte, nell'immediato, nella approvazione, da parte del legislatore regionale, di una norma, già predisposta dagli Uffici regionali²⁴, che consenta di chiarire procedure e contenuti della VAS nei piani urbanistici comunali, ma anche nella approvazione di una più complessiva norma per il governo del territorio, che consenta alla Sicilia di disporre di efficaci strumenti per programmare e gestire un uso sostenibile delle straordinarie risorse territoriali delle quali dispone, fondando su questo le prospettive del proprio rilancio economico e sociale.

²⁴ Il Dipartimento Urbanistica dell'Assessorato regionale territorio ed ambiente ha già predisposto, con la collaborazione di un comitato spontaneo coordinato da INU Sicilia e costituito dagli ordini delle professioni tecniche e da Legambiente, CenSU ed altre associazioni, un articolato testo di legge destinato ad armonizzare le procedure di VAS all'interno dei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici comunali, riportato in www.inusicilia.it.