

INU

Gruppo di studio nazionale

“Valutazione ambientale di piani e programmi ex direttiva 2001/42/CE - VAS”

INU - GRUPPO di STUDIO VAS

**OSSERVAZIONI DEL GRUPPO VAS DELL'INU AL NUOVO TESTO DI REVISIONE DEL
D. LGS. 152/2006, PARTE II (VAS)**

A cura di Alessandra Fianza

Settembre 2007

Contributi di:

Imma Laltrelli

Alessandra Fianza

Maria Cerreta

Pasquale de Toro

Sonia Occhi

Corrado Zoppi

Osservazioni generali	2
Autorità procedente e autorità competente.....	2
La Valutazione	4
Impatti - Effetti.....	4
Patrimonio Culturale	4
Verifica.....	4
Partecipazione-Consultazione	5
Adozione-Approvazione	5
Monitoraggio.....	5
Allegati	5

Ringraziamo tutti i membri del gruppo di studio che hanno contribuito al dibattito sul nuovo testo del decreto, e in particolare Imma Laltrelli, responsabile del gruppo di approfondimento sulla legislazione nazionale e regionale, che ci ha puntualmente e costantemente aggiornato e fornito gli spunti di lettura che compongono il nostro commento.

Osservazioni generali

L'entrata in vigore della parte II del d. lgs. 152/2006, relativa a VIA e VAS, è stata posticipata, attraverso vari provvedimenti, al 31 luglio 2007, data entro la quale si sarebbe dovuto perfezionare l'iter legislativo del decreto correttivo. Purtroppo, in occasione di quest'ultima scadenza non è stato possibile reiterare la proroga, e nel frattempo, scaduti anche i termini per l'approvazione del correttivo sui rifiuti, il Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2007 ha approvato in prima lettura un **nuovo schema di decreto legislativo**¹, nel quale sono state **trasfuse le norme in materia di rifiuti e valutazione ambientale**. Il nuovo correttivo dovrà ora percorrere tutto l'iter delle approvazioni da parte del Governo e delle Commissioni parlamentari.

Mentre aggiorniamo il presente commento alla nuova versione dello schema di decreto, è quindi in vigore il testo originario del Testo Unico sull'Ambiente. Un bel problema, soprattutto per quelle regioni che da tempo “praticano” la VAS rifacendosi essenzialmente alla direttiva 2001/42/CE, emanata ben sei anni or sono. Sei anni non sono stati sufficienti per pervenire ad una codifica condivisa della valutazione ambientale di piani e programmi.

Ammettiamo che la sistematizzazione di alcune azioni richieste dalla VAS non sia un puro esercizio formale facilmente e direttamente applicabile nel nostro Paese, dove una molteplicità di soggetti intervengono, a vario titolo e in varie fasi, nei processi di pianificazione e programmazione, che si slabbrano spesso in mille contrapposizioni di poteri e interessi.

La partecipazione del pubblico e l'effettiva “trasparenza” nei processi di pianificazione/programmazione, come richiesto dalla VAS, sono esercizi molto più semplici in altri contesti, come ad esempio quello anglosassone dove è chiara l'attribuzione di “chi fa cosa” e “quando” nel processo di pianificazione. La stessa direttiva 2001/42/CE risente fortemente dell'imprinting anglosassone.

Per quanto attiene alle competenze, il decreto correttivo che qui commentiamo non può far altro che individuare genericamente la categoria dell'*autorità competente*, a cui a nostro avviso attribuisce un ruolo forse troppo attivo nella pianificazione/programmazione. L'endoprocedimentalità della VAS non ci sembra sufficientemente garantita dalla bipartizione del processo di Pianificazione/VAS tra autorità competente e autorità procedente (si veda lo schema esemplificativo in fig. 1).

Il retaggio della VIA si percepisce forse troppo nel linguaggio utilizzato: oltre a fare riferimento, invece che agli “effetti” sull'ambiente, ancora agli “impatti”, (termine quest'ultimo non propriamente ascrivibile a piani o programmi), il testo ripropone il ben noto errore di traduzione dalla versione inglese/francese della direttiva, riportando *in auge* quindi la “valutazione” del rapporto ambientale.

L'impressione generale che ne traiamo è quindi di un testo discreto ma necessariamente migliorabile, ancora fiacco in alcuni concetti e a prima vista forse eccessivamente macchinoso nello spaccettamento delle competenze, senza un coordinamento con la parte III del “nuovo” correttivo.

Di seguito forniamo i nostri commenti relativamente ad alcuni punti del correttivo.

Autorità procedente e autorità competente

Il primo rilievo riguarda la definizione dei ruoli dell'Autorità competente e dell'Autorità procedente.

In estrema sintesi, secondo il testo MATTM² i soggetti che intervengono nel processo di VAS sono:

- *autorità competente* (la pubblica amministrazione³ cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato nel caso di valutazione di

¹ *Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*, disponibile sul sito web del gruppo vas al link: <http://www.apgw.net/inu-vas/correttivo%20via-rifiuti1909.pdf>

² Cfr. *Schema di decreto legislativo <...>*, Art. 5 (Definizioni), lettere da q) a t).

³ Cfr. *Schema di decreto legislativo ...*, (cit.), art. 7, cc. 5 e 6:

5. In sede statale, l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

6. In sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale a tal fine designata dalle regioni e dalle province autonome.

piani e programmi e l'adozione del provvedimento di valutazione d'impatto ambientale nel caso di progetti);

- *autorità procedente* (la pubblica amministrazione che elabora il piano/programma soggetto alle disposizioni del decreto, 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, programma);
- *proponente* (il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto);
- *soggetti competenti in materia ambientale* (le pubbliche amministrazioni che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti).

L'impostazione del processo di VAS ci sembra essere eccessivamente spostato sull'*Autorità competente* (ovvero quell'autorità con competenze ambientali a cui il testo MATTM assegna un ruolo fondamentale nello svolgimento della VAS), in tal modo sbilanciando l'intero processo di pianificazione/programmazione, quasi a scapito dell'autorità procedente. L'autorità competente, secondo il testo del Comitato si esprime:

- sull'assoggettabilità del piano o programma alla fase di valutazione;
- sugli approfondimenti da condurre e la qualità del rapporto ambientale;
- sulla proposta di piano o programma e sul rapporto ambientale tenuto conto dei pareri dei soggetti competenti in materia ambientale e delle osservazioni del pubblico interessato, nonché sull'adeguatezza del piano di monitoraggio.

Essa inoltre:

- individua e consulta, insieme all'autorità procedente, i soggetti con competenza in materia ambientale e il pubblico interessato;
- raccoglie pareri e osservazioni;
- verifica e decide se assoggettare a valutazione il P/P
- valuta e al termine esprime un parere motivato;
- collabora con l'autorità procedente per revisionare il P/P ed il Rapporto Ambientale.

Riteniamo che il testo MATTM dovrebbe ricondurre queste attività in capo al soggetto titolare della potestà pianificatoria/programmatoria: l'Autorità procedente. Essa è il soggetto più indicato per indire e gestire una conferenza di pianificazione-valutazione.

Il processo di VAS dovrebbe essere avviato, gestito e concluso dall'autorità procedente, coadiuvata dall'autorità competente, proprio perché questo processo dovrebbe essere connotato al piano o al programma. Solo in tal modo, infatti, ci sarebbe una reale integrazione tra valutazione ambientale e pianificazione/programmazione.

L'autorità competente dovrebbe collaborare con l'autorità procedente a favore del buon andamento della procedura, nonché esprimere un proprio parere, come tutti gli altri soggetti con competenza in materia ambientale. Il suo parere, nella fase di scoping, sarebbe comunque di rango superiore rispetto alle altre autorità, divenendo vincolante qualora essa non concordasse con la decisione dell'autorità procedente di escludere un piano o programma dalla valutazione ambientale.

Il testo MATTM, per evitare dubbi o equivoci, avrebbe dovuto anche precisare che l'autorità competente non può essere un "organismo esterno" alla stregua del valutatore indipendente della Valutazione ex ante ed in itinere dei Fondi Strutturali, perché deve essere sempre espressione della pubblica amministrazione, in quanto essa deve garantire la sostenibilità ambientale dei piani e programmi degli enti pubblici.

Inoltre, anche nell'accezione della procedura VAS fornita dal MATTM, si dovrebbe sancire l'impossibilità che autorità competente e autorità procedente coincidano, esplicitando anche che la PA che si occupa di ambiente deve individuare in un settore specifico la competenza in materia di VAS.

Il gruppo VAS suggerisce di rivedere le assegnazioni delle competenze, cercando di non appesantire i procedimenti di elaborazione di piani/programmi, e di rendere il ruolo dell'autorità competente, vincolante, funzionale al buon andamento dei procedimenti propri della Pubblica Amministrazione.

Come vediamo nello schema elaborato da Imma Laltrelli in figura 1, che illustra la procedura di pianificazione e VAS secondo il testo MATTM, la procedura appare molto spostata verso l'autorità competente. Come gruppo VAS dell'INU riteniamo che una siffatta impostazione possa andare a

INU

Gruppo di studio nazionale

“Valutazione ambientale di piani e programmi ex direttiva 2001/42/CE - VAS”

scapito del buon andamento dei procedimenti amministrativi, rischiando di moltiplicare i passaggi burocratici invece di snellirli, nonché di rallentare i già lunghi tempi della pianificazione in Italia.

La Valutazione

Nel testo MATTM, all’art. 11 c. 1 lett. d), viene impegnata ancora la locuzione “valutazione del rapporto ambientale”. L’utilizzo del termine valutazione non è corretto, in quanto, come già sottolineato nel documento INU-Gruppo VAS del 2006⁴, il rapporto ambientale non va “valutato” ma “tenuto in considerazione” per la decisione finale di approvazione del piano/programma. L’autorità procedente, poi, è chiamata a “collaborare” con l’autorità competente. Il Gruppo VAS ritiene anche qui che i ruoli andrebbero invertiti, pur mantenendo quanto sancito dalla seconda parte del comma 2 dell’art. 15, ovvero che, comunque, l’autorità competente deve esprimere un parere motivato.

Impatti - Effetti

L’uso del termine “impatti”, all’interno di tutta la Parte II, indistintamente per piani, programmi e progetti non è a nostro avviso corretto, in quanto solo i progetti possono avere “impatti” sull’ambiente, essendo relativi a strutture che si calano sul territorio e operano necessariamente un “impatto”, sia esso positivo o negativo.

Per quanto riguarda, invece, i piani ed i programmi è più corretto utilizzare il termine della Direttiva 2001/42/CE: “effetti”. Gli indirizzi e le norme di un piano o programma, infatti, possono produrre, più propriamente, “effetti” positivi o negativi sull’ambiente.

Si suggerisce, dunque, di sostituire il termine “effetti” al posto di “impatti” all’interno di tutta la Parte II ogniqualvolta si tratta di piani o programmi.

Patrimonio Culturale

Nell’articolo 3 (Oggetto della disciplina) si legge che la VAS riguarda piani e programmi che possono avere *impatti* sull’ambiente e il “patrimonio culturale”, così come definito dall’art. 2 del d. lgs. 42/2004⁵. Questo inserimento ci sembrerebbe poco opportuno, poiché occorre tenere conto della ripartizione delle competenze attualmente in vigore nel nostro ordinamento. Per i piani e programmi di livello nazionale, mantenendo l’accezione VAS data dal testo MATTM che qui commentiamo, l’autorità *competente* sarebbe il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, rischiando di ledere la competenza di un altro Ministero, il Ministero dei BBCC, che ha appunto competenza in materia di beni culturali.

Tenuto conto che nell’allegato VI alla lettera f) tra gli aspetti da considerare per i probabili effetti sull’ambiente c’è anche il patrimonio culturale, non si comprende il motivo di assurgerlo a rango superiore rispetto agli altri settori elencati. Sugeriamo, pertanto, di cancellare il riferimento al patrimonio culturale in tutto il testo.

Verifica

Il testo lascia il dubbio che la Verifica sia una fase della VAS e che dunque sia da effettuarsi sempre. Siccome, invece, essa è da effettuarsi solo per taluni piani o programmi sarebbe auspicabile una maggiore chiarezza.

⁴ INU-Gruppo di studio VAS, *Lettura critica del “recepimento” della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel d.lgs. 152/2006, recante “Norme in materia ambientale”*, Maggio 2006.

⁵ Art. 2, d. lgs. 42/2004:

1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.
2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.
3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all’articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

Partecipazione-Consultazione

Non condividiamo la definizione di “consultazione” perché più consona alla partecipazione, come insieme di forme di informazione e consultazione. Sugeriamo di eliminarla in quanto esiste un intero articolo dedicato alle consultazioni oppure di scambiare “partecipazione” con “consultazione” e viceversa all’articolo 5 c.1 lett. t).

In ragione di ciò suggeriamo di cambiare il titolo dell’articolo 14 (Consultazione) in “Partecipazione”. Il testo MATTM, inoltre, non prevede una consultazione specifica dei soggetti con competenza ambientale e del pubblico interessato, come previsto dalla Direttiva, ma una *messa a disposizione di tutti*. Non comprendiamo quindi perché nelle definizioni ci sia il pubblico interessato se poi non viene evidenziato il momento in cui è consultato. Si dovrebbe inoltre prevedere di individuare dei criteri specifici per individuare il pubblico interessato.

Adozione-Approvazione

Dalla lettura del testo MATTM si evince che la procedura di VAS sia da effettuarsi prima che il piano o programma venga adottato dall’autorità procedente. Poiché alcuni piani o programmi, dopo l’adozione devono essere approvati, spesso da un’altra autorità, all’art. 5 c.1 lett. q) del testo si legge “adotta o approva”. Questa dicitura, però, può indurre a pensare che si possa effettuare la procedura anche solo prima dell’approvazione e quindi il processo di VAS non sarebbe avviato sin dalle prime fasi.

Sarebbe preferibile inserire all’art. 5 c.1 lett. r), tra “adotta o” e “approva”: “in mancanza di adozione”.

Monitoraggio

Nel testo MATTM non è ben chiaro il momento in cui viene effettuato il monitoraggio. Esso non si effettua materialmente *durante* il processo di VAS, in quanto viene avviato durante l’attuazione del piano o programma. Tuttavia nel Rapporto Ambientale devono essere contenute le misure decise per il monitoraggio e quando, a termine del processo di VAS, deve essere data informazione circa il piano o programma adottato, il rapporto ambientale prodotto e la dichiarazione di sintesi, devono essere rese pubbliche anche le misure adottate per il monitoraggio.

Allegati

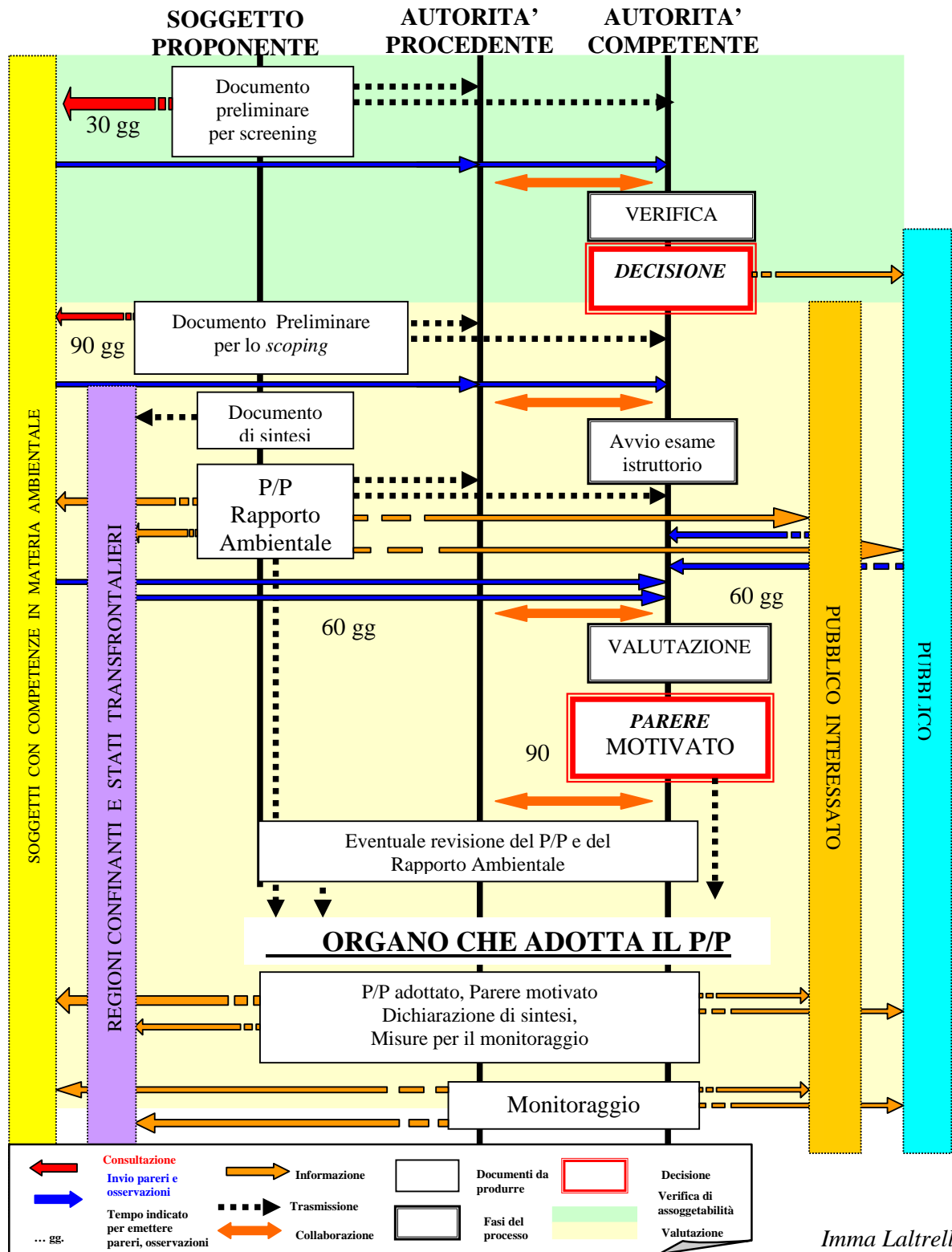
Nell’allegato I si potrebbe aggiungere questa condizione:

“- aumento dei carichi insediativi che necessitino di adeguamenti delle opere di urbanizzazione primaria” .

I carichi insediativi sono da intendersi sia dovuti a residenti sia ad addetti e le opere di urbanizzazione primaria possono essere di qualunque entità , quindi non necessariamente quelle che per le quali, in base a determinate caratteristiche dimensionali, le norme regionali impongano la VIA.

In questo modo una semplice densificazione di un insediamento, che presumibilmente scaturirebbe dall’attuazione di un piano o programma, non comporta necessariamente la valutazione ambientale dello stesso, mentre se un piano o programma prevede un qualunque ampliamento con occupazione di suolo vergine si dovrebbe sottoporre a valutazione ambientale.

Figura 1-SCHEMA DI VAS - Comitato di Studio MATTM per la Revisione del D.Lgs. 152/06



Imma Laltrelli