

Il rapporto tra VIA e strumenti di pianificazione del territorio prima e dopo il T.U.A.

Tommaso Bellei

Premessa

Lo scopo del presente scritto è quello di dimostrare che, nonostante siano intervenute profonde innovazioni legislative in materia di procedura di valutazione di impatto ambientale, c.d. VIA, il rapporto tra tale procedura e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale è rimasto, per il momento, sostanzialmente immutato.

La norma di riferimento rimane, infatti, quella dettata dall'art. 3 del DPCM del 27/12/1988 recante *"Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, L. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377"*, pubblicato nella Gazz. Uff. 5 gennaio 1989, n. 4.

Con l'emanazione del predetto regolamento, il Governo ha inteso definire in modo più dettagliato le norme tecniche che devono essere seguite sia nella predisposizione degli studi di impatto ambientale che qualunque soggetto, pubblico o privato, deve accompagnare al progetto di realizzazione di qualsiasi opera rientrante nell'ambito di applicazione delle norme in materia di VIA, sia nella *"costruzione"* del giudizio di compatibilità ambientale da parte dell'Amministrazione competente.

Non volendosi addentrare sul ruolo cruciale che le *"norme tecniche"* vengono ad assumere in una procedura di valutazione, appunto tecnica, come la procedura di VIA, ciò che si vuole introdurre, in questa sede, è l'analisi del rapporto tra tale procedura e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale.

Come sopra anticipato, le norme tecniche sono state introdotte nel nostro ordinamento solo con il citato DPCM del 27/12/88, al fine di integrare le scarse disposizioni dettate in proposito dal precedente DPCM n. 377 del 10-8-1988, - *"Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"*, pubblicato nella Gazz. Uff. 31 agosto 1988, n. 204 - anch'esso emanato in base all'espresso rinvio posto dall'art. 6 della legge n. 349/86 - *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"*.

Addentrando nell'articolato del DPCM del 27/12/88, occorre, in primo luogo, riferirsi all'art. 1 che dettando le finalità del decreto, stabilisce, al comma 1, lett. a), che le norme tecniche definiscono, fra l'altro:

"(...)

- a) *i contenuti degli studi di impatto ambientale e la loro articolazione, la documentazione relativa, l'attività istruttoria ed i criteri di formulazione del giudizio di compatibilità; (...)"*.

Al comma 3 del medesimo articolo, si assiste ad una suddivisione delle norme tecniche in tre quadri di riferimento: il quadro di riferimento programmatico, il quadro di riferimento progettuale ed il quadro di riferimento ambientale (vedi art. 1, comma 3, DPCM cit.).

Scorrendo il testo del decreto si giunge alla norma che direttamente regola i rapporti tra la procedura di VIA e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale e, precisamente, il comma 1 dell'art. 3, il quale stabilisce che:

"1. Il quadro di riferimento programmatico per lo studio di impatto ambientale fornisce gli elementi conoscitivi sulle relazioni tra l'opera progettata e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e settoriale. Tali elementi costituiscono parametri di riferimento per la costruzione del giudizio di compatibilità ambientale di cui all'art. 6. È comunque escluso che il giudizio di compatibilità ambientale abbia ad oggetto i contenuti dei suddetti atti di pianificazione e programmazione, nonché la conformità dell'opera ai medesimi".

Dal tenore della disposizione in commento, si evince che:

- il contenuto del quadro di riferimento programmatico fornisce gli elementi conoscitivi che devono guidare il proponente nella redazione dello studio di impatto ambientale;
- tali elementi conoscitivi costituiscono unicamente dei "parametri di riferimento" per l'autorità competente in materia di VIA nell'ambito dell'istruttoria procedimentale;
- è escluso che il provvedimento conclusivo della procedura di VIA, "abbia ad oggetto i contenuti dei suddetti atti di pianificazione e programmazione, nonché la conformità dell'opera ai medesimi".

Ciò significa che il potere di valutazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, autorità statale competente in materia di VIA, non va inteso, dunque, come un "potere preordinato esclusivamente a muoversi nell'ambito degli strumenti primari..." che deve limitarsi "... alla verifica di compatibilità delle specifiche soluzioni progettuali con l'ambiente nel quale, in base alla pianificazione, l'opera sia comunque destinata a collocarsi ove coerente con detta pianificazione. Infatti una siffatta riduttiva visione della VIA appare inconciliabile con l'altra previsione, anch'essa contenuta nello stesso art. 3, terzo comma, secondo la quale il quadro di riferimento programmatico deve descrivere "le eventuali disarmonie di previsioni contenute in distinti strumenti programmatici". Tale indicazione, infatti, non avrebbe alcuna utilità concreta se non riguardata alla luce del potere del Ministero dell'Ambiente di valutare, in sede di VIA, le possibili soluzioni alternative, anche svincolate dallo strumento di pianificazione nel quale l'opera programmata si inserisce" (circolare del Ministero dell'Ambiente 8 ottobre 1996, n. 15326 cit. - pubbl. in G.U. Serie gen. - n. 256 del 31 ottobre 1996).

Pertanto, va chiarito che, comunque, se la VIA non ha ad oggetto i contenuti degli atti di pianificazione e di programmazione, né la conformità ai medesimi, nel senso che si è precisato sopra, i citati *elementi conoscitivi* dovranno essere forniti all'Amministrazione, attraverso lo strumento dello studio di impatto ambientale, appositamente predisposto dal soggetto proponente l'opera.

Con maggiore chiarezza si è espresso anche il giudice amministrativo che, in un recente sentenza afferma:

"(...) In sostanza, nel procedimento di VIA in questione, si realizza proprio quella tipica valutazione di interessi primari e secondari, questi ultimi inseriti e "fotografati" nei quadri di riferimento programmatico, progettuale e ambientale di cui agli artt. 3, 4 e 5, d.p.c.m. cit., sopra ricordati.

Tali quadri di riferimento, quindi, rappresentano, descrivendoli, gli interessi secondari che devono necessariamente trovare inserimento nel procedimento, ai fini di una istruttoria completa, ma non impongono – né potrebbero farlo – alcuna attività all'amministrazione competente alla decisione finale che, infatti, alla fine di una valutazione esaustiva, può anche considerare recessivi i suddetti interessi secondari.

(...) Il legislatore ha dunque previsto la presenza di un interesse primario alla realizzazione di impianti che può far recedere l'altro interesse, in tal caso secondario, alla conservazione della programmazione territoriale. Quest'ultimo, secondo la metodologia descritta in senso generale dal D.P.C.M. del 1988 richiamato, deve comunque essere rappresentato e valutato dall'amministrazione procedente" (v. TAR Piemonte, sent. n. 1028/2005).

Secondo il TAR Piemonte (sent. cit.), infatti, il quadro di riferimento programmatico *"(...) è un mero strumento di descrizione imposto ai fini di una attività istruttoria completa ed esaustiva" che "si inserisce nell'ambito di una più vasta attività istruttoria asservita alla determinazione finale di VIA" e, conseguentemente, "(...) il potere riconosciuto all'attività amministrativa competente per la VIA non è un mero potere di riconoscimento di compatibilità con soluzioni pianificatorie già definite ma un potere di incisione diretta, con valutazione di possibili soluzioni alternative, anche svincolate dagli strumenti pianificatori preesistenti".*

Il legislatore ha dunque previsto la presenza di un interesse primario alla realizzazione di impianti che può far recedere l'altro interesse, in tal caso secondario, alla conservazione della programmazione territoriale. Quest'ultimo, secondo la metodologia descritta in senso generale dal D.P.C.M. del 1988 richiamato, deve comunque essere *"rappresentato e valutato dall'amministrazione procedente"*.

Al riguardo, ci sarebbe da aggiungere che il legislatore, come anche confermato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, ha previsto accanto all'interesse primario alla realizzazione di un impianto produttivo, ben evidenziato dal TAR Piemonte, anche l'interesse primario alla tutela dell'ambiente che, del pari, *"può far recedere" l'interesse alla conservazione della programmazione territoriale.*

Effetti del c.d. Testo Unico Ambientale (d.lgs. n. 152/2006)

Come noto, in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante *"delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"*, è stato emanato il D.Lgs. 3-4-2006 n. 152 - *"Norme in materia ambientale"* (pubblicato nella Gazz. Uff. 14 aprile 2006, n. 88, S.O), che ha sostanzialmente riscritto gran parte della normativa ambientale.

La Parte Seconda del citato d.lgs. disciplina le procedure di VIA, di Valutazione Ambientale Strategica (c.d. VAS) - dando attuazione alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001- e di Autorizzazione Integrata Ambientale (c.d. AIA), peraltro già oggetto di una compiuta regolamentazione con il d.lgs. n. 59/2005, non abrogato, se non in minima parte, dal T.U. Ambientale.

Nonostante l'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 152/2006, la norma dettata dall'art. 3 del DPCM del 27/12/88 risulta pienamente in vigore.

Infatti, anche se in ritardo rispetto alla maggior parte delle disposizioni vivi contenute, la Parte Seconda del d.lgs. 152/2006 è entrata in vigore solo lo scorso 31 luglio 2007, fatta eccezione per le disposizioni di cui agli artt. 49 e 50 del decreto medesimo (vedi l'art. 52 del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dall'art. 1-septies, D.L. 12 maggio 2006, n. 173, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione e poi così sostituito dal comma 2 dell'art. 5, D.L. 28 dicembre 2006, n. 300).

In riferimento al tema oggetto del presente contributo, per effetto di quanto disposto dall'art. 51, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006, infatti, l'operatività dell'art. 3 del DPCM del 27/12/88 è stata così mantenuta, fino ad un successivo intervento normativo da parte del Governo, attraverso lo strumento del "regolamento".

L'efficacia di tale norma è stata fatta salva anche dal recentissimo d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008, - *"Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"*, pubblicato nella Gazz. Uff. 29 gennaio 2008, n. 24, S.O, che ha interamente abrogato e riscritto l'intera Parte Seconda (articoli da 4 a 52) del decreto legislativo n. 152/2006, sostituendone, contestualmente, anche gli allegati da I a V.

Ebbene, anche con il d.lgs. n. 4/2008, l'art. 3 del DPCM del 27/12/88 resterà in vigore provvisoriamente, fino all'adozione del regolamento attuativo esplicitamente previsto dall'art. 34 comma 1, il quale stabilisce che:

"Entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con uno o più regolamenti da emanarsi, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, provvede

alla modifica ed all'integrazione delle norme tecniche in materia di valutazione ambientale nel rispetto delle finalità, dei principi e delle disposizioni di cui al presente decreto. (...) Resta ferma altresì, nelle more dell'emanazione delle norme tecniche di cui al presente comma, l'applicazione di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988".

Pertanto, anche a seguito dei recenti interventi legislativi, il rapporto tra la procedura di VIA e gli strumenti di pianificazione e programmazione resta sostanzialmente immutato e, cioè, ancorato alle disposizioni del DPCM del 27/12/1988 e del suo art. 3 che, ad oggi, integra le scarse indicazioni dettate dal "nuovo" allegato VII del d.lgs. n. 4/2008 (di contenuto sostanzialmente identico all'art. 2 dell'abrogato DPCM n. 377/88).

Tale affermazione risulta avvalorata anche dalla lettura di altre disposizioni del recentissimo d.lgs. n. 4/2008.

In particolare, si pensi ai rapporti tra procedura di VIA e procedura di VAS: quest'ultima, infatti, obbliga l'Amministrazione ad effettuare una "(...) *valutazione preventiva integrata degli impatti ambientali nello svolgimento delle attività normative e amministrative, di informazione ambientale, di pianificazione e programmazione (...)*" e così procedendo "(...) *contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.* (v. art. 4, commi 3 e 4). Anche se con tale procedura l'interesse ambientale viene in luce in un momento anteriore alla progettazione specifica del singolo progetto o impianto, detto interesse primario potrà essere nuovamente valutato in sede di procedura di VIA.

Infatti, all'art. 6 del d.lgs. n. 4/2008, che definisce l'oggetto della VAS, viene riproposta, anche per detta procedura, la nota relazione "VIA - *atti di pianificazione, programmazione*", per cui i secondi "(...) *definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto*". Inoltre, si noti che, anche ove prevista una forma di integrazione tra la procedura di VIA e la procedura di VAS, non sono introdotte importanti innovazioni rispetto a quanto fino ad ora evidenziato (v. art. 10, commi 4 e 5).

Basti riferirsi all'art. 19, c. 2 del d.lgs. n. 4/2008, ove viene espressamente prevista la possibilità che la VIA possa concludersi in maniera opposta alla procedura di VAS, purché l'Amministrazione fornisca un'adeguata motivazione.

Alla luce di quanto evidenziato si può affermare che il rapporto tra la procedura di VIA e gli strumenti di pianificazione e programmazione non subirà profonde modificazioni, anche a seguito dell'emanazione del regolamento attuativo che verrà emanato in attuazione del d.lgs. n. 4/2008.