

Il T.U. ambientale (D.Lgs. n. 152/06) e la VAS: disciplina statale e disciplina regionale

Federico Vanetti

Il D.Lgs. n. 152/06 riorganizza e integra gran parte della precedente normativa in materia ambientale.

La Parte II di detto decreto, in particolare, è dedicata alle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e di autorizzazione ambientale integrata (acronimo IPPC).

Il presente contributo intende analizzare le disposizioni relative alla procedura di VAS in sede statale e regionale/provinciale, spingendosi ad esaminare gli effetti di tali disposizioni sulle realtà locali.

Innanzitutto, occorre prendere in considerazione i primi tre articoli della Parte seconda del T.U. (articoli 4, 5 e 6), che si riferiscono alle disposizioni comuni a VAS, VIA e IPPC.

Oltre a illustrare le definizioni più importanti, tali articoli stabiliscono i contenuti e gli obiettivi delle procedure di valutazione, prevedendo altresì l'istituzione di una commissione tecnico – consuntiva competente tanto per la VAS, quanto per la VIA.

Quindi, gli art. 7 e seguenti disciplinano la VAS, definendone l'ambito di applicazione e individuando i programmi e piani soggetti a valutazione ambientale.

L'art. 8 chiarisce che la fase di valutazione strategica deve intervenire prima dell'approvazione dei piani/programmi e contestualmente alla fase preparatoria degli stessi.

L'art. 9 prevede la predisposizione di un rapporto ambientale a corredo della documentazione del piano/programma da adottare e/o approvare.

I documenti di piano/programma e il rapporto ambientale, dunque, devono essere messi a disposizione delle autorità competenti e dei soggetti interessati mediante idonea pubblicazione e garantendone l'accesso agli interessati.

Tanto brevemente premesso, occorre riprendere le disposizioni comuni sopra citate, in particolare, gli obiettivi indicati dall'art. 4, per chiarire che la VAS valuta gli effetti e la sostenibilità ambientale di piani e programmi, mentre la VIA verifica l'impatto ambientale dei progetti.

Nonostante le due procedure si focalizzino su *obiettivi diversi* e intervengano *in fasi diverse*, la scelta legislativa di prevedere delle disposizioni *comuni* e una *Commissione consuntiva comune* (articoli 4-6), evidenzia il tentativo di voler coordinare, ma anche "assimilare" le procedure stesse.

Tale assimilazione, tuttavia, crea una *differenza* tra le previsioni comunitarie e quelle nazionali, soprattutto rispetto alla VAS.

Infatti, l'impostazione italiana tende a equiparare la procedura di VAS alla logica dei procedimenti di VIA, mentre il legislatore europeo, con la direttiva 2001/42/CE, *non* ha inteso introdurre *una ulteriore* procedura volta ad esprimere un rigido giudizio di compatibilità ambientale, bensì ha indicato ai soggetti programmatori uno strumento maggiormente "aperto e partecipato", che possa portare utili elementi di valutazione per l'adozione delle decisioni, che definiranno i contenuti di piani e programmi¹.

La normativa nazionale, invece, *procedimentalizza* la VAS, trasformando quest'ultima in uno strumento *più di controllo*, che di *integrazione e confronto*.

L'art. 12, infatti, prevede che la procedura si concluda con il *giudizio di compatibilità ambientale* e, quindi, con l'*approvazione* del piano/programma, a cui segue una *ulteriore fase* di pubblicazione e una fase di monitoraggio degli effetti ambientali.

Il giudizio di compatibilità conferisce un ampio e discrezionale potere in capo all'autorità competente, configurando l'intera procedura di tipo "command and control".

Come detto, tale scelta differenzia il nostro sistema da quello comunitario, con il rischio di *ridimensionare* gli obiettivi di responsabilizzazione, integrazione e sussidiarietà, perseguiti dalla normativa europea².

In particolare, la responsabilizzazione dei soggetti interessati potrebbe essere messa in crisi anche dal meccanismo di *silenzio-rigetto*, in caso di inerzia dell'Autorità competente, previsto dall'art. 12, atteso che tale Autorità, rimanendo inerte, non assumerà la responsabilità di un piano o programma strategicamente insostenibile dal punto di vista ambientale, poiché lo stesso verrà automaticamente bocciato.

Il meccanismo di rigetto, inoltre, potrebbe rischiare di paralizzare o ostacolare, ingiustificatamente, molti piani o programmi, strategicamente ammissibili.

Tuttavia, tale scelta legislativa potrebbe essere giustificata dal fatto di aver voluto privilegiare un rigido e attento meccanismo di approvazione, piuttosto che un meccanismo fondato sulla responsabilizzazione dei soggetti interessati, con ciò garantendo una maggiore attenzione rispetto alla sostenibilità ambientale di piani e programmi.

Delineata una procedura di VAS a livello statale, il T.U. ambientale si occupa anche di affrontare il tema della VAS a *livello locale*.

L'articolo 21 del Codice ambientale individua i piani o programmi sottoposti a VAS regionale o provinciale, ossia quei piani/programmi, la cui approvazione è di competenza della regione o degli enti locali.

Il successivo articolo 22 dispone che "*ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano*

¹ In tal senso, osservazioni ARPAT sullo schema di decreto legislativo recante "Norme in materia ambientale", adottato dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 18 Novembre 2005.

² Crf. Relazione citata.

con proprie leggi e regolamenti le procedure per la valutazione ambientale strategica dei piani e programmi di cui all'articolo 21.

Fino all'entrata in vigore delle discipline regionali e provinciali di cui al comma 1, trovano applicazione le disposizioni di cui alla parte seconda del presente decreto”.

Il legislatore, pur prevedendo la competenza delle regioni e delle province ad adottare leggi e regolamenti, che disciplinino la VAS in sede regionale-provinciale, ha stabilito che, fino a quando tali enti non avranno adottato una normativa *ad hoc*, dovranno essere applicate le previsioni relative alla VAS in sede statale, di cui al D.Lgs. n. 152/06.

Rimane aperto il problema di comprendere *quale sia la sorte* delle discipline locali in materia di VAS, adottate *prima* della pubblicazione del T.U. ambientale.

A parere di chi scrive, qualora tali discipline rispettino il dettato comunitario e le linee guida indicate dal legislatore nazionale, le stesse *continueranno ad essere applicabili* e non necessiteranno di aggiornamenti, sostituzioni e/o integrazioni.

Nel caso in cui, invece, il legislatore regionale avesse dettato previsioni normative *in contrasto* con quelle nazionali o comunitarie, sarà necessario adeguare le stesse e, nelle more, applicare le disposizioni per la VAS in sede statale.

Per meglio approfondire il punto, può essere utile considerare il *caso specifico della Regione Lombardia*.

Con la L.R. n. 12 del 2005, il legislatore regionale aveva già provveduto a regolamentare la procedura di VAS prima della pubblicazione del D.Lgs. 152/06.

In particolare, l'art. 4 della citata legge regionale prevede che *“al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedono alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva gli indirizzi generali per la valutazione ambientale dei piani, in considerazione della natura, della forma e del contenuto degli stessi. La Giunta regionale provvede agli ulteriori adempimenti di disciplina, in particolare definendo un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT.*

Sono sottoposti alla valutazione di cui al comma 1 il piano territoriale regionale e i piani territoriali di coordinamento provinciali, il documento di piano di cui all'articolo 8, nonché le varianti agli stessi. La valutazione ambientale di cui al presente articolo è effettuata durante la

fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione.

Per i piani di cui al comma 2, la valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione; individua le alternative assunte nella elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o di compensazione, anche agroambientali, che devono essere recepite nel piano stesso.

Sino all'approvazione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, l'ente competente ad approvare il piano territoriale o il documento di piano, nonché i piani attuativi che comportino variante, ne valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati nel piano stesso".

La disposizione in esame richiama espressamente la disciplina comunitaria in tema di VAS e rinvia alla Giunta regionale il compito di individuare gli indirizzi generali per la valutazione dei piani e programmi locali, che dovranno essere approvati dal Consiglio regionale.

Invero, la Giunta lombarda ha già definito gli indirizzi generali, i quali, nella sostanza, ricalcano e integrano le previsioni comunitarie, *conformandosi*, quindi, a *queste ultime* e al *T.U. ambientale*.

La normativa lombarda, così come delineata, parrebbe idonea a disciplinare la valutazione ambientale strategica di piani e programmi locali, *anche dopo* l'entrata in vigore delle disposizioni nazionali.

Tuttavia, *fino a quando tali indirizzi non saranno approvati dal Consiglio regionale*, gli stessi non potranno trovare applicazione.

Si pone dunque il problema di comprendere *come* debba essere applicata la norma regionale.

Ad oggi, la soluzione era fornita dall'ultimo comma del citato art. 4, secondo cui *"sino all'approvazione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, l'ente competente ad approvare il piano territoriale o il documento di piano, nonché i piani attuativi che comportino variante, ne valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati nel piano stesso"*.

Tale previsione conferisce agli enti locali un *potere di autodisciplina* per la valutazione ambientale dei piani e programmi di loro competenza, fino a quando non saranno approvati gli indirizzi generali.

Bisogna comprendere se, dopo l'entrata in vigore della parte seconda del Codice³ e prima dell'approvazione degli indirizzi generali da parte del Consiglio regionale, sia comunque

³ Prevista 120 giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Il termine è stato prorogato sino al 31 gennaio 2007, ai sensi dell'art. 1 septies del D.L. 12 maggio 2006, n. 173, convertito con modifiche, dalla legge 12 luglio 2006, n. 228.

applicabile l'ultimo comma dell'art. 4 della L.R. 12/05, ovvero se la normativa statale (una volta entrata in vigore) debba prevalere.

A parere di chi scrive, l'autoregolamentazione prevista dal citato comma, atteso che consente ai singoli enti locali di definire liberamente le procedure e gli indirizzi per valutare la sostenibilità ambientale di piani e programmi, *non garantisce, a priori*, il rispetto delle previsioni comunitarie e statali.

Le procedure, di volta in volta definite e delineate dai singoli enti locali, infatti, potrebbero differire sensibilmente le une dalle altre, nonché risultare troppo semplificate e inadeguate al raggiungimento degli obiettivi indicati dalle fonti gerarchicamente sovraordinate.

Appare dunque ragionevole sostenere che la normativa statale debba prevalere rispetto alle previsioni dell'art. 4 della L.R. 12/05, fin tanto che non siano approvati dal Consiglio regionale gli indirizzi generali.

Con l'entrata in vigore della parte seconda del Codice ambientale, dunque, viene tacitamente "abrogato" l'ultimo comma dell'art. 4 della L.R. n. 12/05 per la Lombardia.

Il caso, sebbene limitato ad una specifica realtà, può essere utile per comprendere i meccanismi di coordinamento delle disposizioni contenute nel T.U. con le normative locali.

Con il presente articolo, si spera di aver fornito al lettore un primo e preliminare strumento per approcciare la nuova normativa sopra considerata.