

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

Maggio 2006

1. LETTURA CRITICA DELL'INTERPRETAZIONE DI VAS CONTENUTA NEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152 "NORME IN MATERIA AMBIENTALE"	2
<i>Introduzione</i>	2
<i>Vas secondo la direttiva europea vs. interpretazione del Testo Unico</i>	3
<i>La pianificazione di livello comunale</i>	6
<i>La partecipazione nel processo di VAS</i>	8

Contributi di:
Carlo Bertini
Alessandra Fianza
Imma Laltrelli
Sonia Occhi
Corrado Zoppi

**1. LETTURA CRITICA DELL'INTERPRETAZIONE DI VAS CONTENUTA
NEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152 "NORME IN MATERIA
AMBIENTALE"**

Introduzione

Il documento che presentiamo rappresenta in parte l'esito delle riflessioni che il gruppo di studio ha elaborato seguendo costantemente¹ le varie fasi di preparazione del decreto in esame, a partire dall'emanazione della legge di “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione” (l. 308/2004) sino alla sua stesura definitiva, pubblicata nella GU n. 88 del 14 aprile 2006, includendo le diverse versioni preparatorie divulgate sul sito del comitato della legge delega (www.comdel.it).

Dopo la redazione del presente documento-maggio 2006-, è stata posticipata al 31 gennaio 2007 (art. 1-septies, D.L. 12 maggio 2006, n. 173) l'entrata in vigore della parte seconda del d.lgs. 152/2006, comprendente anche la VAS. Poiché i tempi sono molto “ristretti”, ci auspichiamo che, anche attraverso questo contributo al dibattito sulla VAS, si possa finalmente instaurare un rapporto con le Istituzioni di collaborazione culturale e scientifica circa l'integrazione obbligatoria delle procedure della valutazione ambientale nella pianificazione.

<->

¹ Il gruppo di studio INU ha seguito le vicende legate all'elaborazione del testo unico in materia ambientale, garantendo informazione e divulgazione in merito all'interpretazione della VAS nel contesto italiano, con articoli su Urbanistica Informazioni (si veda il n. 200/2005) e con un intero dossier dedicato alle esperienze italiane di applicazione di VAS (Dossier n. 88/2006).

Vas secondo la direttiva europea vs. interpretazione del Testo Unico

Il testo unico sull’ambiente (di seguito TU), come è noto, ha avuto una genesi non facile, contraddistinta dall’assenza di un vero coinvolgimento costruttivo, da parte del legislatore delegato, di istituzioni locali e associazioni culturali sui temi che, direttamente o indirettamente, hanno notevole incidenza sul territorio.

Il d. lgs. 152/2006 è stato promulgato dal Presidente della Repubblica il 3 aprile 2006.

La presente trattazione intende fornire un punto di vista critico relativamente all’atteso (ma ahimé disatteso) necessario recepimento nell’ordinamento italiano della direttiva 2001/42/CE che, lo ricordiamo, è comunque in vigore negli Stati Membri dell’UE già dal 21 luglio 2004.

Molti paesi europei, a cavallo della scadenza suindicata, hanno introdotto nelle proprie normative nazionali le necessarie modifiche di adeguamento al dettato della direttiva VAS. Su questo tema nel 2005 lo *European Environmental Bureau* ha pubblicato gli esiti di un’indagine² condotta presso alcune NGO³ di Stati Membri UE (l’Italia non ha partecipato) circa la qualità della trasposizione della direttiva VAS nelle legislazioni nazionali. Da tale rapporto emerge l’effettiva difficoltà riscontrata da molti Stati nel recepire la VAS, pervenendo ciascuno, ovviamente, a soluzioni legislative differenti (recepimento parziale o totale attraverso modifiche a leggi esistenti o attraverso leggi specifiche sulla VAS). In generale, si deduce però come molti Paesi Europei, recepita la direttiva, stiano portando avanti ulteriori riflessioni circa il rapporto tra

le definizioni contenute nella direttiva VAS e le proprie realtà normative nazionali. In diversi casi si studiano possibili perfezionamenti delle metodologie di valutazione –anche con linee guida generali e settoriali- ed in generale delle procedure di integrazione dell’ambiente nella pianificazione/programmazione.

L’aggiornamento sulle esperienze condotte nei vari paesi UE è fondamentale. Lo scambio di informazioni circa l’applicazione della direttiva negli Stati membri è inserito all’art. 12, che prevede che entro il 21 luglio 2006 la Commissione Europea invii una prima relazione sull’applicazione della direttiva VAS al Parlamento europeo e al Consiglio, eventualmente corredata di proposte di modifica del suo testo⁴.

L’Italia si presenterà a questo importante appuntamento da un lato con un recepimento nazionale (mancato) della direttiva VAS - peraltro tardivo rispetto al termine obbligatorio del 21 luglio 2004 indicato nella direttiva medesima- e dall’altro, invece, con numerosi esempi di recepimento regionale che, stante l’inerzia del legislatore statale, hanno seguito più o meno esplicitamente il dettato europeo.

La procedura di VAS contenuta nel TU che qui commentiamo, oltre a contravvenire alla direttiva 2001/42/CE e alle successive indicazioni europee per il recepimento⁵, non segue un’interpretazione “filologica” della norma europea, la quale auspicherebbe di pervenire ad un *unicum* procedurale per integrare le considerazioni ambientali all’interno degli iter propri dei diversi piani e programmi. Il TU sembra viaggiare su un binario differente, prediligendo l’accentramento del momento

² European Environmental Bureau, *Biodiversity in Strategic Environmental Assessment-Quality of national transposition and application of the strategic environmental assessment (SEA) directive*, dicembre 2005.

³ Non-governmental organizations

⁴ In particolare, la Commissione vaglierà la possibilità di estendere l’ambito d’applicazione della direttiva ad altri tipi di piani e programmi. Successivamente verrà elaborata una nuova relazione di valutazione ogni sette anni.

⁵ Commissione Europea, *Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente*, 2003.

“valutativo”, vincolante, presso un soggetto estraneo alle procedure proprie della pianificazione/programmazione.

Il nodo centrale e più controverso della formalizzazione della VAS nel TU riguarda quindi la codifica della procedura di valutazione ambientale stessa, che a nostro avviso qui si configura come un aggravio degli iter pianificatori e programmatori. In contraddizione con l’ enunciato dalla direttiva, la quale sancisce essenzialmente la natura endoprocedimentale della valutazione ambientale di piani e programmi, il TU introduce (art. 12, c. 2), in stretta analogia con la procedura per la valutazione di impatto ambientale prevista dalla normativa italiana, un “giudizio” da emanarsi da parte di un’ autorità “altra” rispetto al soggetto che redige il piano o il programma.

Se, però, per “valutazione” si deve intendere quanto stabilito dall’ art. 5. comma 1°, lett. a) del TU, ovvero “l’elaborazione di un rapporto di impatto ambientale conseguente all’attuazione di un determinato piano o programma da adottarsi o approvarsi, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione⁶ del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell’ iter decisionale di approvazione di un piano o programma e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione”, risulta poco ragionevole, letta in questa chiave, l’ingerenza di un attore *esterno* che *a posteriori* (art. 12, c. 2) interviene in un procedimento la cui titolarità spetta ad altro soggetto, ovvero quello istituzionalmente preposto all’elaborazione del piano/programma⁷.

⁶ A questo termine si dovrebbe sostituire *considerazione*, traduzione maggiormente affine alle locuzioni originali inglese *taking into account* e *prise en compte* francese.

⁷ Cfr. Fidanza, Alessandra, *Alcune questioni sulla valutazione ambientale di piani e programmi*, UI n. 200/2005: “La titolarità del procedimento di pianificazione, arricchito dei punti prescritti dalla direttiva, rimane ai soggetti che ne sono istituzionalmente investiti, i quali, anche attraverso adeguate forme di partecipazione e cooperazione, devono consultare le autorità “che, per le loro

Tale intervento esterno viene demandato nel TU all’ autorità preposta alla valutazione ambientale (art. 12, c.2), che in sede statale è individuata nella “commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali” (art. 6). Essa ha il compito di “esprimersi sui rapporti ambientali”, esaminando e valutando (art. 12, cc. 1,2) la documentazione presentata dall’ autorità che redige il piano/programma e, entro sessanta giorni, emettere il giudizio di compatibilità ambientale, contenente un “parere ambientale articolato e motivato che costituisce presupposto per la prosecuzione del procedimento di approvazione del piano o del programma”.

Sempre in analogia con la procedura di VIA, la commissione tecnico-consultiva può imporre delle prescrizioni, subordinando il giudizio di compatibilità all’adozione di “specifiche modifiche ed integrazioni della proposta di piano o programma valutato”. Le Regioni sono obbligate, secondo l’ art. 22 del TU, a disciplinare con proprie leggi e regolamenti le procedure per la valutazione ambientale strategica dei piani e programmi, trovando nell’ attesa immediata applicazione lo schema di procedura individuato nella parte II del TU (quindi anche l’ art. 12 che disciplina il giudizio di compatibilità ambientale).

Questo nodo, altamente critico, deve essere immediatamente oggetto di seria riflessione, e si devono necessariamente considerare gli effetti derivanti dall’operatività di un siffatto rigido impianto sull’attività amministrativa degli enti locali. La miope interpretazione del TU si colloca a nostro avviso in un’ottica lontana dalle intenzioni della direttiva europea, la quale intende introdurre maggiore attenzione per i temi ambientali *all’ interno* della pianificazione/programmazione, pur prescrivendo (dir. art. 12, par. 2) che lo Stato membro assicuri degli standard qualitativi per

specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull’ ambiente dovuti all’ applicazione dei piani e dei programmi” (art. 6, 3)”.

i rapporti ambientali (comunicando alla Commissione *qualunque misura adottata in materia di qualità di tali relazioni*).

Gli obiettivi della direttiva vanno perseguiti attraverso un iter di “valutazione ambientale” intrinseco al procedimento stesso, non invece apponendo un *imprimatur* dall’alto, quasi un *bollino verde* caratterizzato da una certa (ed inevitabile) discrezionalità lasciata al soggetto valutante, su procedimenti in cui la *commissione* interverrebbe a posteriori senza avere la titolarità del procedimento pianificatorio/programmatorio⁸.

In sede statale, la *commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali* (art. 6) potrebbe invece assumere il ruolo di *autorità ambientale*, di volta in volta coinvolta dalle Amministrazioni che debbano redigere piani o programmi, o anche individuata come garante della qualità dei rapporti ambientali ai sensi della dir. art. 12⁹. In tale direzione parrebbe esprimersi l’art. 16 (VAS in sede statale-avvio del procedimento), che impone l’invio del piano e del rapporto ambientale, oltre che ai Ministeri dell’Ambiente e dei beni Culturali (e alle regioni territorialmente interessate) anche alla suddetta commissione¹⁰.

Di certo l’attribuzione, prefigurata dal TU, alla *commissione* stessa di una funzione analoga all’attuale “commissione VIA”

(valutazione esogena) risulta di non facile comprensione se rapportata allo spirito, nel TU non recepito, della direttiva europea. Significherebbe, permanendo il “giudizio di compatibilità” esterno all’iter proprio dei piani o programmi, contravvenire alla direttiva stessa.

La scelta di introdurre nel TU una *valutazione a posteriori* parrebbe originare da una non corretta traduzione della direttiva 2001/42/CE dall’inglese (o francese) all’italiano.

Nel testo italiano, l’art. 2 recita, come richiamato:

<...>

b) per “valutazione ambientale” s’intende 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 a norma degli articoli da 4 a 9;

Nella versione inglese:

<...>

(b) ‘environmental assessment’ shall mean the preparation of an environmental report, the carrying out of consultations, the **taking into account** of the environmental report and the results of the consultations in decision-making and the provision of information on the decision in accordance with Articles 4 to 9;

Parimenti, nella versione francese:

<...>

b) “évaluation environnementale”: l’élaboration d’un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, **la prise en compte** dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d’informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9;

L’impianto originale del testo (inglese e francese) afferma che il rapporto ambientale deve essere *tenuto in considerazione* all’interno delle procedure di pianificazione/programmazione e che la valutazione ambientale costituisce parte integrante di un unico procedimento. Come

⁸ Cfr. Laniado, Eliot, *Le linee guida del progetto*

Enplan, in: La rivista dell’Urbanistica n. 3 Supplemento ai Quaderni della Regione Piemonte: “La procedura di VA di piani e programmi (P/P) è interna all’ente che predispone il P/P, in quanto l’adozione/approvazione è un atto di responsabilità politica. C’è perciò un rischio di autoreferenzialità. La trasparenza delle procedure e dei contenuti del P/P, la partecipazione e la consultazione dei soggetti, che esprimono pareri obbligatori ma non vincolanti, costituiscono l’antidoto per limitare tale rischio”.

⁹ L’individuazione di un soggetto che possa garantire uno standard qualitativo minimo per i rapporti ambientali è necessario e doveroso. Ma l’ingerenza del soggetto esterno nel procedimento deve fermarsi alla garanzia che tali standard – che prima vanno individuati – siano rispettati.

¹⁰ Mentre, art. 16, alle Province territorialmente interessate spetta la sola sintesi non tecnica.

d’altro canto richiamato dallo stesso art. 8, c.1 del TU, rubricato appunto “integrazione della valutazione ambientale nei procedimenti di pianificazione”.

Forse a causa della non corretta traduzione, nel contesto in esame, della locuzione “tenere in considerazione” con “valutazione”, il legislatore delegato italiano si è sentito in dovere di introdurre un soggetto esterno che *valutasse* le *valutazioni* del piano?

Questa interpretazione, lo ribadiamo, porterebbe ad un appesantimento degli iter pianificatori/programmatori, e metterebbe in discussione la piena titolarità delle amministrazioni competenti nella redazione dei piani e programmi soggetti a VAS.

La direttiva europea, invece, come già interpretato in numerose leggi regionali di recepimento, imporrebbe un ripensamento delle procedure di pianificazione/programmazione, modulando, a seconda dei casi specifici, l’inserimento di momenti obbligatori di attenzione alle tematiche ambientali e alla partecipazione, necessaria, del pubblico e degli *stakeholder*, coinvolgendo nel processo di piano le autorità (dir. art. 6, par. 3) “che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull’ambiente dovuti all’applicazione dei piani e dei programmi”.

Per quanto concerne l’obbligatoria individuazione delle autorità ambientali, prevista dalla direttiva all’art. 6, par. 3, nel TU sono citate genericamente “autorità con specifiche competenze ambientali” da consultare per la fase di *screening* (art. 7, c. 6) o per la predisposizione del rapporto ambientale (art. 9, c. 5), o “altre autorità che, per le loro specifiche competenze ambientali o paesaggistiche, esercitano funzioni amministrative correlate agli effetti sull’ambiente dovuti all’applicazione del piano o del programma e del pubblico”, da consultare prima dell’adozione del piano (art. 10, c. 1).

La pianificazione di livello comunale

Un’altra questione su cui è necessario fare chiarezza riguarda l’ipotesi di esclusione dei piani di livello comunale dall’assoggettamento alla procedura di VAS. Nel TU si legge, infatti (art. 4, comma 1, lett. a, punto 3) che la norma costituisce attuazione della direttiva 2001/42/CE, con l’obiettivo di promuovere l’utilizzo della VAS nella stesura di piani e programmi statali, regionali e *sovracomunali*.

Contestualmente, l’art. 5, c. 1, lett. d) fornendo la definizione di “piani e programmi” ai fini della parte seconda del TU, fa riferimento agli atti amministrativi adottati o approvati da autorità statali, regionali o locali senza specificare il significato del termine “locale”, appunto. Trattandosi però della condizione di adozione o approvazione, va rammentato che quest’ultima, per quanto riguarda i piani urbanistici comunali, pur con significative differenze da regione a regione, spetta in molti casi alle province, prefigurando quindi la possibilità che i piani comunali non vengano esclusi dall’applicazione della norma.

I livelli di piano a cui fa riferimento la direttiva comunitaria (nazionale, regionale e locale), così come enunciati, trovano ragione d’essere nel fatto che la direttiva è rivolta a tutti gli Stati Membri della Ue, la cui gestione amministrativa fa riferimento a partizioni territoriali che si fondano su criteri diversi da stato a stato. Pertanto, sembrerebbe ragionevole presumere che l’accezione del termine “locale” possa essere intesa nel senso di suddivisione amministrativa minima del territorio.

D’altro canto, i problemi derivanti dall’uso del termine “locale” nell’ambito della direttiva comunitaria erano già stati rilevati nel documento predisposto nel 2003 dalla Commissione Europea¹¹ dove, al punto 3.34, si rileva che:

¹¹ Cfr. nota 5

“Si incontra una simile difficoltà nel decidere il significato di “locale”. Il linguaggio usato nella direttiva non stabilisce un legame chiaro con le autorità locali ma il termine ‘livello’ implica un contrasto con, ad esempio, i livelli nazionali o regionali. La frase completa (‘piccole aree a livello locale’) chiarisce che tutta la zona di una autorità locale non potrebbe essere esclusa (a meno che non fosse piccola). In alcuni Stati membri le aree delle autorità locali possono essere veramente molto ampie ed escludere per intero una di tali aree sarebbe una lacuna rilevante nell’ambito di applicazione.”

Con il significato di partizione amministrativa minima è stato inteso il termine “locale” in Gran Bretagna, dove l’uso della VAS è previsto anche per i *local plan*¹² che, pur in un contesto di pianificazione urbanistica notevolmente diverso dal nostro, possono essere considerati vicini ai nostri piani urbanistici di livello comunale.

Analogo orientamento si è avuto in Francia¹³, dove l’applicazione è prevista per “*plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l’Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements*”.

Può essere utile ricordare che i piani urbanistici comunali rientrano a pieno titolo tra i piani concernenti la “destinazione dei suoli” (dir., art. 3, par. 2, lett. a) e che tale indicazione è stata assunta dallo stesso TU all’articolo 7, c. 2, lett. a, punto 1. Inoltre, a seconda dei casi, possono presentare tutte le caratteristiche essenziali da considerare nella procedura di screening (allegato 2 della direttiva) per l’eventuale esclusione di un piano o programma.

¹² *A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive. Practical guidance on applying European Directive 2001/42/EC “on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment”, 2005*

¹³ Ordonnance n. 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement.

Inoltre, il requisito *sine qua non* che contraddistingue i piani e programmi da sottoporre a valutazione ambientale secondo la Direttiva, cioè quello di definire “il quadro di riferimento per l’autorizzazione di progetti per i quali è richiesta la procedura di VIA (cfr. dir., art. 3, par. 2, lett. a) o semplicemente “per l’approvazione di progetti” (cfr. dir., art. 3, par. 4), è un requisito che non può non riguardare anche i piani di livello comunale.

Sembra inoltre decisamente ambiguo che, in un medesimo testo di legge vi siano due diverse categorie di piani e programmi per i quali l’esclusione dall’assoggettamento avviene, in un caso, per via esplicita (piani e programmi per scopi di difesa, ecc.) e nell’altro in modo implicito (piani di livello comunale).

Pertanto una loro eventuale esclusione che, ne siamo certi, non corrisponde allo spirito della direttiva comunitaria e potrebbe costituire materia per una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, dovrebbe quantomeno essere esplicitata, così come avviene per i piani e programmi di cui all’art. 7, c. 3, punto 8.

La partecipazione nel processo di VAS

L'impostazione del TU, per quanto riguarda il riconoscimento delle istanze delle comunità locali nei processi di VAS, è formalistica ed astratta, assolutamente disattenta rispetto allo spirito ed alla lettera della Direttiva VAS, ed anche rispetto alla più recente direttiva n. 2003/35/CE. Il TU prevede una procedura di consultazione basata sulla messa a disposizione del Rapporto ambientale, di una sua sintesi “non tecnica” e del piano o del programma per il quale si sviluppa la VAS presso gli uffici di Comuni, Province e Regioni interessati; entro un mese dal deposito di questa documentazione, di cui deve essere data adeguata pubblicità a mezzo stampa, tutti coloro che lo desiderano possono presentare osservazioni, anche sotto forma di contributi conoscitivi e valutativi. Si tratta, dunque, di una forma di coinvolgimento del tutto analoga a quella generalmente prevista per l'approvazione dei piani urbanistici, in cui il momento partecipativo è limitato alla presentazione di osservazioni cui, in seguito, nel momento dell'approvazione, gli organi dell'amministrazione che ha competenza per l'approvazione, sono tenuti a rispondere, recependole o rigettandole, motivando la decisione in un senso o nell'altro. Decenni di pratica urbanistica della pubblica amministrazione e, in particolare, dei Comuni, indicano che da questi momenti pseudo-partecipativi la comunità locale è sostanzialmente esclusa, e che la dialettica si sviluppa tra l'amministrazione ed i portatori di interessi forti, i quali già nella stesura del piano o del programma, prima ancora, quindi dello sviluppo della VAS, è ragionevole pensare abbiano trovato modo di influire sulla definizione del piano o del programma e di esercitare pressioni più o meno forti sull'amministrazione stessa.

Non vi è traccia, nel TU, di alcuna attenzione ad esperienze e pratiche di coinvolgimento delle comunità locali al processo di VAS, né si configura alcun riconoscimento

dell'importanza della partecipazione di queste alla definizione, gestione ed attuazione delle politiche della pianificazione del territorio perché queste risultino efficaci. È evidente come il fatto di non riconoscere un'importanza significativa a queste tematiche, ridotte ad un adempimento burocratico, genererebbe e genererà, in mancanza di un cambiamento di rotta radicale, prassi di VAS in cui la comunità locale è assente, ed in cui, di conseguenza, non ne potrebbero e non ne potranno essere rappresentati ed integrati bisogni, aspettative, visioni e rappresentazioni di futuri possibili e desiderabili.

In quest'ottica, è opportuno sottolineare che, allo stadio attuale, ci si trova in un momento in cui è assolutamente necessario un robusto sforzo teorico e pratico con riferimento alle problematiche partecipative nel recepimento della Direttiva, e che, almeno per quanto riguarda la pianificazione del territorio, è necessario definire, in questo recepimento, una normativa tecnica adeguata ed aperta ad integrare, nel processo valutativo, il discernimento della formazione delle aspettative e del consenso o del dissenso nei confronti delle politiche del territorio, la modellizzazione delle decisioni individuali, processi partecipativi quali il *community visioning*.

<->

Alla luce di quanto esposto possiamo affermare che il “recepimento” della VAS codificato nel TU presenta notevoli lacune sia metodologiche che culturali, le quali, se non corrette per tempo, rischiano di produrre ricadute negative sull’intero territorio nazionale.

Su questo nodo cruciale ci auspichiamo che l’attuale compagine governativa vorrà ulteriormente riflettere, pervenendo anche, finalmente, alla definizione di efficaci “forme di consultazione <...> delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale <...>”, peraltro già previste dall’art. 1 lett. g, della legge-delega n. 308/2004.