



Delega ambientale e VAS: alcuni elementi problematici e possibili riformulazioni

A cura dell'Arch. Sonia Occhi

DOCUMENTI

2009

INformazione

La Direttiva comunitaria 42/2001/CE (Direttiva), ancora le ragioni della Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi allo spirito di collaborazione tra soggetti con competenze differenti, finalizzato al comune interesse di tutelare l'ambiente in via prioritaria rispetto agli altri interessi.

Purtroppo, si tratta di uno spirito molto lontano dalla realtà, quantomeno italiana, fatta di relazioni strutturate su rapporti formali, generalmente imposti.

Non a caso, la Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano avvicinando pericolosamente la VAS alla VIA dei progetti, quantomeno nelle modalità con cui si esplicano i passaggi formali. In altre parole, con le norme di recepimento della Direttiva comunitaria, si è inizialmente attribuito alla VAS natura autorizzatoria. Tale aspetto è stato poi fortemente attenuato dal D.lgs 4/2008 correttivo del D.lgs 152/2006, che ha introdotto il "parere motivato" al posto di quello che prima era stato definito "giudizio di compatibilità ambientale" (nella prima formulazione del D.lgs 152/2006, art. 5 "Definizioni". lett. m)).

Il problema, però, è che, in mancanza di una "cultura" della tutela ambientale sufficientemente diffusa, avvicinando la norma di recepimento allo spirito della Direttiva, ci si è allontanati da condizioni che garantiscano una qualche efficacia e incidenza effettiva dello strumento della VAS nella direzione di tutela dell'ambiente.

Come noto, la Direttiva 2001/42/CE, e la norma di recepimento, impongono l'applicazione della VAS ad un ampio ventaglio di PP dai quali discendono progetti che a loro volta devono essere sottoposti a VIA.

Se la redazione del progetto, e la conseguente procedura di VIA, sono ineludibili per arrivare alla realizzazione dell'opera, la necessità di redigere il Piano o Programma che dovrebbe giustificare conseguentemente il progetto, nella prassi consolidata, lo è molto meno.

Uno dei temi che vanno per la maggiore, in questo periodo, riguarda l'opportunità o meno di applicar la VAS, in aggiunta o in sostituzione alla VIA, ai Piani Regolatori Portuali e, per analogia, ai Piani di Sviluppo Aeroportuali tenendo conto che a) in base alla normativa vigente essi sono da sottoporre a VIA, b) ultimamente sono visti (soprattutto i piani regolatori portuali) in termini di piani di zonizzazione, e come tali, anche (e meglio) confacenti ad una logica di VAS, più che di VIA.

Di fronte all'evidenza che in genere essi hanno conseguenze ambientali, sociali, economiche sul territorio di ampia portata (a prescindere dalle reali competenze e raggio d'azione delle autorità portuali o aeroportuali che li propongono), trattandosi comunque di 'piani' (dal punto di vista terminologico è un fatto innegabile), si sente da più parti l'esigenza di sottoporli ad un processo di VAS, in aggiunta o in alternativa a quello di VIA.

Naturalmente, tale esigenza si ridimensionerebbe se, a monte di tali piani vi fossero veri Piani settoriali, di livello nazionale e regionale, dei trasporti, dei porti, degli aeroporti, perché sarebbe su di essi che avrebbe senso effettuare la VAS andando ad incidere realmente sulle logiche localizzative e dimensionali, in ragione di fattori economici e trasportistici, sociali e ambientali e nel contesto di un processo partecipato.

Stesso dicasi per il tema dell'energia che vede la clamorosa mancanza di un piano nazionale che giustifichi e inquadri secondo qualche logica che non sia semplicemente quella dell'esistenza di un proponente che ha interesse a portare avanti il progetto, le numerosissime scelte che poi sono effettivamente messe in atto attraverso i progetti, per lo più approvati, di rigasificatori, impianti eolici, centrali termiche, ecc.

Allo stato attuale, in Italia, è quindi la mancanza di Piani (si potrebbe addirittura dire la mancanza di una cultura della pianificazione settoriale) la grande falla dell'intera 'filiera' decisionale (politica, piano, programma, progetto).

COLLABORAZIONE TRA AUTORITÀ PROCEDENTE E AUTORITÀ COMPETENTE

Si è avuto modo di sostenere, con un precedente intervento ospitato su questa stessa testata, che i passi conformativi del procedimento istruttorio (consultazioni preliminari, parere motivato espresso dalla Commissione Tecnica, Decreto Ministeriale, Relazione di Sintesi) si pongono in relazioni reciproche tra loro contraddittorie.

Si ipotizzi, infatti, che l'attività istruttorie e/o le consultazioni evidenzino elementi di problematicità del PP tali da rendere necessaria una revisione dello stesso e del RA. La conseguenza deve essere una attività di collaborazione tra soggetto che propone il PP e Autorità Competente, finalizzata alla revisione del PP e del RA¹.

Di fatto, il proponente (soprattutto nel caso in cui non abbia facoltà di approvare il PP) potrebbe essere fortemente motivato a collaborare con l'Autorità Competente (ovvero con il gruppo istruttore in seno alla CT VIA-VAS) per apportare le modifiche e le integrazioni necessarie sia al PP che al RA.

Semplificando, tale revisione può avvenire:

- ✓ in sede di istruttoria e prima dell'approvazione della proposta di parere da parte della CT VIA-VAS;
- ✓ in sede di istruttoria ma dopo l'approvazione della proposta di parere da parte della CT VIA-VAS, e comunque prima del Decreto ministeriale di parere motivato;
- ✓ successivamente alla decretazione del parere motivato ma prima dell'adozione/approvazione del PP.

¹ In sede di attività istruttorie, tende a prevalere la convinzione che le attività di revisione e integrazione si debbano incentrare sul RA. In realtà, devono interessare tanto il RA, quanto il PP. Si tenga presente che vi sono due scuole di pensiero. In base alla prima, è nel documento di PP che devono essere ricercate le indicazioni in merito alle scelte da attuare. Invece, in base alla seconda, poiché si considera il RA parte integrante del PP (deve essere presentato in allegato ad esso per l'adozione/approvazione), i contenuti e le indicazioni del RA sono cogenti tanto quanto quelli del PP e pertanto le scelte da mettere in atto possono essere contenute anche nel RA. Questa seconda ipotesi vedrebbe una sostanziale analogia tra PP/VAS e Progetto/SIA se il parere di VAS (analogamente a quello di VIA) fosse vincolante e, di conseguenza, sottoponibile a verifica di ottemperanza. Ma allo stato attuale non lo è. È opinione di chi scrive, quindi, che il primo approccio sia più sicuro.

La distinzione dei momenti in cui può avvenire l'attività di revisione del PP è importante perché cambiano significativamente le conseguenze che essa determina sui contenuti degli atti che esprimono l'iter istruttorio: proposta di parere approvata dalla CT VIA-VAS, decreto di parere motivato, relazione di sintesi. Si pone quindi con evidenza, il problema di armonizzare il processo di revisione con tali passaggi formali.

L'ipotesi ideale (la prima delle quattro possibilità sopra elencate) è che le attività di collaborazione tra proponente e Autorità Competente siano avviate prima ancora dell'approvazione della proposta di parere da parte della CT VIA-VAS. In sostanza, questo è proprio ciò che dovrebbe avvenire nello spirito delle attività di scoping (o consultazioni preliminari). A fronte di una proficua collaborazione, dovrebbe essere possibile formulare un parere motivato sostanzialmente positivo e, di conseguenza, ad una decretazione coerente.

La terza ipotesi è la condizione prefigurata dall'articolo 15, co. 2 ("L'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede (...) alla revisione del piano o programma alla luce del parere motivato espresso prima della presentazione del piano o programma per l'adozione o approvazione")

Ma ai fini della presente trattazione, sembra più interessante il caso di cui alla seconda ipotesi.

Collaborazione dopo la proposta di parere CT VIA-VAS e prima del decreto

Accade che la necessità di collaborare sia sentita dal soggetto proponente il PP in seguito all'approvazione di una proposta di parere, da parte della CT VIA-VAS, che evidenzia elementi di problematicità, allo scopo di riuscire ad ottenere in seguito un decreto di parere motivato meno negativo.

La revisione del PP/RA, frutto della collaborazione tra soggetto proponente e Autorità Competente, porta verosimilmente ad un PP e RA migliorato, rispetto al quale la proposta di parere già approvata dalla CT VIA-VAS non sarebbe più coerente e non potrebbe più costituire la base da cui partire per la decretazione del parere motivato.

Si rende quindi necessario (a completamento della revisione/integrazione del PP/RA) la formulazione di un decreto non più fondato sulla proposta di parere approvata dalla CT VIA-VAS, ma su un documento ulteriore, non previsto dalla norma, che attesti le attività svolte per la revisione/integrazione del PP/RA e gli eventuali elementi ancora migliorabili. In parte, una sorta di relazione di sintesi e, in parte, una sorta di proposta di parere con indicazioni e suggerimenti per il miglioramento del PP.

Il problema è che, rispetto al nuovo stato di avanzamento del PP/RA, non viene data evidenza pubblica, non vi sono consultazioni e viene a mancare una vera e propria attività istruttoria che si concluda in forma condivisa da tutta la CT VIA-VAS.

Se quindi il decreto viene formulato in queste condizioni, viene meno la trasparenza della decisione nel suo complesso.

È chiaro che, salvaguardando ogni possibile attività che comporti miglioramenti del PP/RA, occorre ricercare tutte le soluzioni che garantiscano coerenza e trasparenza nell'azione dell'Autorità Competente e del processo decisionale in generale.



Scartando l'ipotesi di una riscrittura della proposta di parere e della conseguente approvazione (o meno) da parte della CT VIA-VAS, la possibilità che resta è quella di una relazione (che potrebbe essere una anticipazione della relazione di sintesi) funzionale alla scrittura del decreto che, oltre alle attività di revisione e integrazione svolte sul PP/RA, contenga le eventuali indicazioni sulle possibilità residuali di miglioramento e integrazione del PP/RA.

PARERE MOTIVATO

In base all'articolo 15 (Valutazione del rapporto ambientale e degli esiti i risultati della consultazione), co. 1, l'autorità competente esprime il proprio parere motivato che consiste in un Decreto del Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro dei Beni culturali.

A differenza della VIA, dove l'autorità competente conclude il procedimento di VIA con provvedimento espresso e motivato la cui attuazione è condizione necessaria per dal luogo all'inizio dei lavori (art. 26, co. 5, "In nessun caso può farsi luogo all'inizio dei lavori senza che sia intervenuto il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale"), nella VAS il parere motivato, benchè necessario, non è vincolante.

Si tenga ben presente che, coerentemente con il livello di analisi e valutazione proprio dei procedimenti di VAS, le indicazioni fornite dal parere motivato sono relative a miglioramenti (modifiche, integrazioni) apportabili al PP prima della adozione/approvazione dello stesso, perché relative a quanto il PP stesso prevede di realizzare, e come. In secondo luogo possono essere fornite indicazioni di integrazioni che riguardano modalità di attuazione delle scelte che il PP comporta e comunque anche esse possono essere ben espresse dal PP stesso.

Ci si trova quindi nelle condizioni già richiamate, nelle quali l'attuazione delle indicazioni/richieste contenute nel parere motivato dipende fortemente dalla discrezionalità del soggetto chiamato ad adottare/approvare il piano, il quale è solamente chiamato a esplicitare nella dichiarazione di sintesi (intesa come semplice informazione sulla decisione e non nei termini esposti nel precedente paragrafo) "in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate".

Non traspare alcuna cogenza, nei confronti dell'autorità procedente, ad integrare necessariamente nel PP le considerazioni ambientali e gli esiti delle consultazioni, alla luce di quanto indicato dal decreto di parere motivato.

Però, in base all'articolo 11, co. 5, "la Vas costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge". Se con la frase "senza la previa valutazione ambientale strategica" si intende un processo che ha effettivamente comportato un'assunzione, da parte del PP, di

tutti i temi e gli elementi di attenzione considerati e valutati nel RA, nonché di quanto emerso dalle consultazioni e, infine, delle indicazioni fornite nel Parere motivato, allora è evidente che la non soddisfazione di uno di questi aspetti diventa ragione di illegittimità del provvedimento di approvazione del PP.

In genere, però, l'interpretazione ricorrente dell'articolo 11. co. 5 induce a ritenerlo soddisfatto se, in allegato al PP c'è un documento denominato Rapporto Ambientale. Poco importa cosa contenga e, soprattutto, se quello che afferma/suggerisce si riverbera sul PP.

Così formulato, il concetto sembra quindi ancora debole.

Ben più forte sarebbe l'indicazione normativa se si imponesse all'Autorità Procedente (quella che approva il piano, qualunque essa sia, quindi sia che si tratti del soggetto proponente il PP, sia che si tratti di un terzo) di condizionare l'approvazione del PP al soddisfacimento di tutte le indicazioni espresse nel decreto di parere motivato, rendendolo quindi vincolante.

DICHIARAZIONE DI SINTESI

Leggendo la norma, che la pone tra gli strumenti di informazione sulla decisione (art. 17), la scrittura della dichiarazione di sintesi avviene in un momento successivo alla Decisione (art. 16), che di fatto consiste nell'adozione/approvazione, o meno, del PP da parte dell'organo competente.

A suffragare questa ipotesi, sta il fatto che la Dichiarazione di sintesi non compare tra i documenti da trasmettere all'autorità competente per l'adozione o approvazione (piano o programma, rapporto ambientale, parere motivato e documentazione acquisita nell'ambito della consultazione).

Essendo prevista dall'articolo 17 tra gli strumenti di informazione sulla decisione, ne consegue che la norma la prevede al solo scopo di informare il pubblico sulla decisione. La dichiarazione di sintesi potrebbe invece essere più utile se anticipata ad un momento precedente.

Si è visto che nel periodo compreso tra l'approvazione del parere di istruttoria da parte della CT VIA-VAS, e il decreto di Parere Motivato da parte del Ministro, potrebbe avvenire una attività collaborazione ai fini della revisione del PP e del RA.

Nelle attuali condizioni operative, tale attività può essere più o meno efficace dato che, come si è detto, dipende molto dalla reale volontà del soggetto proponente (che talvolta è anche Autorità procedente) di apportare al PP modifiche migliorative in collaborazione con l'Autorità Competente, e tenendo conto dei pareri e degli esiti delle consultazioni (anche transfrontaliere, se ce ne sono state).

Pertanto, al momento della decretazione del parere motivato, PP e relativo RA possono aver raggiunto contenuti e forma che si discostano più o meno significativamente da quelli degli stessi documenti all'avvio dell'istruttoria (art. 13, co. 5), sui quali si era basata la proposta di parere approvato da parte della CT VIA-VAS.

Si è visto che, maggiori sono le differenze conseguite e più è improbabile che il decreto ministeriale possa essere basato sulla proposta di parere della CT VIA-VAS.

Una relazione preliminare di sintesi (attualmente non prevista dalla norma) è il documento che, se prodotto immediatamente prima del decreto di parere motivato, diventa adeguata base per la formulazione di quest'ultimo.

RUOLO DELL'AUTORITÀ COMPETENTE NELL'ATTUAZIONE DEL PP

In base all'articolo 15, co. 2 (che recepisce l'articolo 8 della Direttiva comunitaria), dopo l'espressione del parere motivato e alla luce dello stesso, l'Autorità procedente, in collaborazione con l'Autorità Competente, provvede "ove necessario" alla revisione del PP finalizzata alla presentazione dello stesso per l'adozione/approvazione.

Dato che spetta all'Autorità procedente, attraverso la dichiarazione di sintesi, esplicitare come le considerazioni ambientali (di cui al RA, alle consultazioni e al parere motivato) siano state integrate nel PP, e non essendo il Decreto di parere motivato vincolante ai fini dell'adozione/approvazione, la discrezionalità dell'Autorità procedente rispetto alle modifiche da apportare al PP è evidente ed eccede il dettato dell'articolo 8 della Direttiva ("In fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa si prendono in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, i pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 nonché i risultati di ogni consultazione transfrontaliera avviata ai sensi dell'articolo 7").

Questo è uno dei motivi per cui, l'8 ottobre 2009, la Commissione europea ha avviato la procedura d'infrazione n. 2009/2235 nei confronti dell'Italia per scorretta trasposizione della Direttiva 2001/42/CE.

A partire da ciò, sarebbe opportuno attribuire all'Autorità Competente un ruolo più forte, anche nella fase compresa tra il Decreto di parere motivato e l'adozione/approvazione del PP, per assicurare le necessarie integrazioni e modifiche del PP, anche ricorrendo alla natura vincolante del Decreto di parere motivato.

Ma sarebbe auspicabile poter andare oltre, riconoscendo all'Autorità Competente un ruolo di controllo anche durante l'attuazione del piano.

È proprio in tale periodo, infatti, che sarebbe opportuno definire competenze e modalità certe dell'Autorità competente rispetto alle attività di monitoraggio le quali, in base alla norma vigente, sono effettuate avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali.

Sarebbe invece opportuno riconoscere all'Autorità Competente il controllo e la supervisione del monitoraggio stesso, possibilmente individuando una ben definita fasizzazione, nonché riconoscendo alla stessa le competenze e autorità per conseguire tramite il soggetto preposto, le necessarie modifiche al PP qualora gli esiti del monitoraggio le giustificassero.

Sonia Occhi

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI
INformazione

2009