

www.dirittoambiente.net



Diritto all'ambiente[®]
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

**Delega ambientale e VAS:
una riflessione sull'istruttoria tecnica delineata dagli articoli
15, 16 e 17 del D.lgs. 152/2006 e s.m.i.**

A cura dell'Arch. Sonia Occhi

DOCUMENTI

2009

INformazione

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Con l'art. 12 della Legge 69 del 18 giugno 2009 “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*”, il Parlamento ha conferito al Governo la delega per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia ambientale, adozione che dovrà avvenire entro il 30 giugno 2010.

La delega ambientale interessa anche l'impianto normativo con il quale era stata recepita la Direttiva 42/2001/CE “*Valutazione degli Effetti di determinati Piani e Programmi sull'Ambiente*” che, dopo la prima formulazione contenuta nel D.lgs 152/2006, era stato modificato e integrato dal con il Decreto legislativo n.4 del 16 gennaio 2008 “*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 2 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*”.

Le riflessioni che seguono, riguardano in particolare il disposto del correttivo al D.lgs 152/2006 relativo allo svolgimento delle attività tecnico-istruttorie da parte dell'Autorità competente e, in particolare, gli articoli 15¹ (*Valutazione del rapporto ambientale e degli esiti i risultati della consultazione*), il 16² (*Decisione*) e il 17³ (*Informazione sulla decisione*).

Esse sono espresse da un punto di vista forse inusuale ai più, essendo quello di chi è chiamato a svolgere le attività istruttorie in seno all'autorità competente.

Obiettivo delle presenti considerazioni è quello di evidenziare alcuni passaggi del dettato normativo che determinano incoerenze nello svolgimento delle attività istruttorie.

Si tenga pertanto conto dei seguenti elementi:

- ci si trova in una fase in cui è stato avviato il procedimento di adozione/approvazione con l'avvio delle consultazioni e il successivo avvio delle attività istruttorie. Quindi, pur parlando di VAS, ci si trova in una fase in cui il piano/programma e il Rapporto Ambientale di VAS sono già stati completati, quantomeno nella loro prima stesura;

¹ Articolo 15 Valutazione del rapporto ambientale e degli esiti i risultati della consultazione

1. L'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, svolge le attività tecnico-istruttorie, acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, nonché le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati ai sensi dell'articolo 14 ed esprime il proprio parere motivato entro il termine di novanta giorni a decorrere dalla scadenza di tutti i termini di cui all'articolo 14.

2. L'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, ove necessario, alla revisione del piano o programma alla luce del parere motivato espresso prima della presentazione del piano o programma per l'adozione o approvazione.

² Articolo 16 Decisione

1. Il piano o programma ed il rapporto ambientale, insieme con il parere motivato e la documentazione acquisita nell'ambito della consultazione, è trasmesso all'organo competente all'adozione o approvazione del piano o programma.

³ Articolo 17 Informazione sulla decisione

1. La decisione finale è pubblicata nella Gazzetta ufficiale o nel Bollettino ufficiale della Regione con l'indicazione della sede ove si possa prendere visione del piano o programma adottato e di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria. Sono inoltre rese pubbliche, anche attraverso la pubblicazione sui siti web della autorità interessate:

- a) il parere motivato espresso dall'autorità competente;
- b) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra 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;
- c) le misure adottate in merito al monitoraggio di cui all'articolo 18.

- a fronte di questo stadio di avanzamento, si assume il punto di vista di chi è chiamato a svolgere l'attività istruttoria di VAS (si ipotizzi di livello nazionale).

Ciò detto, si propone una prima descrizione dello svolgimento dei momenti rilevanti dell'attività istruttoria, così come viene delineata dagli articoli sopra richiamati.

1.	All'Autorità competente (a livello nazionale, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mate) arriva un Piano o Programma con relativo Rapporto Ambientale, per il quale si deve provvedere alla istruttoria di VAS. Consideriamo quel piano o programma ad uno stato di avanzamento, certamente compiuto, che possiamo definire P_1 (e il Rapporto Ambientale, per analogo ragionamento, sarà ad uno stato di elaborazione RA_1). L'autorità competente svolge le attività tecnico-istruttorie, nei modi previsti dall'art. 15, co. 1 e, al termine dei novanta giorni (a decorrere dalla scadenza di tutti i termini delle consultazioni e non, come affermato dall'articolo 13, comma 5, a decorrere dalla data di pubblicazione dell'avviso di avvio delle consultazioni!) esprime il proprio "parere motivato";
2.	In una istruttoria di livello nazionale, il "parere motivato" non è ovviamente il parere approvato dall'assemblea plenaria della Commissione Tecnica VIA-VAS (istituita presso il MATTM) ma è quello decretato dal Ministro dell'ambiente (e opportunamente concertato con gli altri ministeri);
3.	È quindi alla luce del parere motivato così decretato, che l'Autorità competente insieme all'Autorità precedente provvede, se necessario, alla revisione del Piano o Programma; al termine di questa fase (prevista dall'articolo 15, comma 2) il Piano o Programma sarà pervenuto ad una fase di elaborazione che per comodità definiamo P_2 .
4.	Quanto disposto dall'art. 15, co. 2 e appena descritto, non è di poco conto. Infatti, l'atto di provvedere alla revisione del piano o programma avviene a valle del parere motivato che, pur non essendo più un atto autorizzativo (come è invece per la VIA dei progetti), è pur sempre decretato dal Ministro a valle di una procedura definita "tecnico-istruttoria". Ma in pratica, poiché in tale parere motivato non vi sono prescrizioni con obbligo di ottemperanza (come invece può verificarsi nei pareri di VIA) pena lo snaturamento dell'atto, bensì raccomandazioni o suggerimenti, è legittimo credere che l'Autorità precedente eserciti qualche resistenza a modificare significativamente il Piano o

	<p>Programma di comune accordo con l'Autorità competente, avendo già ottenuto un parere che è di fatto il nulla osta per l'adozione/approvazione del Piano o Programma.</p> <p>D'altra parte, lo scoglio dell'adozione/approvazione non è ancora stato superato. Tale approvazione, nella migliore delle ipotesi (dal punto di vista della difesa e tutela dell'ambiente), compete ad un altro soggetto il quale potrebbe condizionare l'adozione/approvazione al rispetto delle indicazioni contenute nel parere motivato relative alla modifica del piano o programma.</p> <p>Per questo motivo, il proponente del Piano o Programma potrebbe trovare conveniente rivedere lo stesso in collaborazione con l'Autorità competente al fine di superare gli ostacoli che si frappongono all'adozione/approvazione.</p> <p>È chiaro comunque che, una simile ipotesi è ben lontana da quel processo partecipato e condiviso dove il collante è il comune interesse alla tutela ambientale.</p> <p>Nell'ipotesi di un soggetto (proponente il Piano o programma che può essere anche Autorità procedente se a lui compete l'approvazione) che non si dimostra particolarmente sensibile al tema ambientale, si è invece di fronte all'evidente problema della coerenza del provvedimento di parere motivato.</p>
5.	<p>Se ne deduce inoltre che il compito dell'Autorità competente non si esaurisce con l'approvazione del parere al termine dell'istruttoria e con la relativa decretazione, ma prosegue accompagnando il PP fino all'adozione/approvazione.</p>

Fin qui, il racconto degli ipotetici fatti è abbastanza lineare, poiché non si tenta alcuna distinzione tra soggetti (Commissione Tecnica VIA-VAS in qualità di soggetto che esprime l'Autorità Competente svolgendo le attività tecnico-istruttorie e Ministro dell'Ambiente in qualità di Autorità Competente) e azioni (istruttoria tecnica di VAS che porta alla formulazione di una proposta di parere di VAS e decreto ministeriale relativo al parere motivato di VAS).

Ma tentando di focalizzare ulteriormente il significato e l'incidenza dei singoli passaggi, emergono alcune incoerenze di cui si tenta la descrizione delineando due possibili diverse visioni che derivano da due diverse interpretazioni della norma.

Da quella che potrebbe essere la più ovvia interpretazione del testo normativo, ne discende la sequenza di azioni e le considerazioni di seguito descritte:

1.	<p>Il parere motivato di cui all'art.15, co. 1 è espresso dalla Autorità Competente, vale a dire dal Ministro e quindi si concretizza in un Dm basato sul parere approvato in Plenaria dalla Commissione.</p>
----	---



2.	<p>Sulla base di tale Dm, Autorità competente e Autorità procedente attuano l'art. 15, c. 2 provvedendo alla revisione del Piano o Programma.</p> <p><i>Prima Considerazione:</i> questo significa che le attività della Commissione Tecnica VIA-VAS (espressione dell'Autorità Competente) proseguono anche dopo l'espressione e l'approvazione del parere motivato in sede plenaria.</p>
3.	<p>La decisione (art. 16) che consiste nel provvedimento di adozione/approvazione avviene sulla base dei documenti trasmessi che sono: Piano o Programma, Rapporto Ambientale, e tutta la documentazione oggetto di istruttoria nonché il parere motivato.</p> <p>Il soggetto preposto alla decisione disporrà quindi di un piano o programma e di un rapporto ambientale che non sono più quelli che hanno determinato il parere motivato decretato dal Ministro, ma che discendono da esso.</p> <p>Si tenga presente che dal momento che la dichiarazione di sintesi (art. 17, co.1, lett.b) è un documento conseguente la decisione, in questa fase non è ancora stata redatta e quindi il soggetto che deve adottare o approvare il piano o programma non dispone di uno strumento che consenta una rapida verifica del lavoro di integrazione svolto a valle del parere motivato. In altre parole, dovrebbe riesaminare per intero sia il piano/programma, sia il rapporto ambientale, tenendo presente che essi dovrebbero essere conseguenti alle attività istruttorie nonché alla partecipazione. Un lavoro immane.</p>
4.	<p>A seguito della decisione di cui all'art. 16, l'informazione prevede una dichiarazione di sintesi (art. 17, comma 1, lett. b) che, in questa fase, serve solo per rendere conto al pubblico del lavoro svolto. La dichiarazione di sintesi non deve necessariamente tenere conto di quanto sia stato considerato il parere motivato nella revisione del PP ai sensi dell'art. 15, c.2. (vedasi contenuti della dichiarazione di sintesi ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. b)</p> <p><i>Seconda considerazione:</i> sarebbe opportuno che la dichiarazione di sintesi avvenisse al completamento del punto 2 e prima del punto 3 (tra la revisione del PP e la decisione) per sopperire all'incoerenza tra parere motivato e Piano o Programma rivisto in seguito al parere motivato.</p>

Si può però anche interpretare il testo normativo in un modo sensibilmente diverso:

1.	Al termine dell'istruttoria la Commissione tecnica esprime e vota un parere (passaggio implicitamente compreso all'interno dell'art. 15 comma 1).
2.	<p>Sulla base del parere espresso dalla Commissione e non ancora decretato, Autorità competente e Autorità procedente attuano l'art. 15, c. 2 e revisionano il piano o programma.</p> <p><i>Terza considerazione:</i> non essendo ancora stato decretato, il parere della Commissione non è in alcun modo cogente. Collaborando con l'Autorità competente alla revisione del piano o programma e del rapporto ambientale, l'Autorità procedente dimostra una chiara volontà di migliorare il piano o programma.</p>
3.	<p>Il parere motivato viene decretato con provvedimento ministeriale.</p> <p><i>Quarta considerazione:</i> per la scrittura del Dm, non è più possibile considerare il parere approvato in plenaria perché successivamente il Piano o Programma è stato modificato in base all'art. 15, comma 2 e quindi il parere contiene considerazioni e osservazioni ormai superate.</p> <p><i>Quinta considerazione:</i> si rende necessaria la revisione del parere motivato che tenga conto delle modifiche apportate al piano o programma e al rapporto ambientale (descritte al punto 2). Sulla base di tale parere riveduto, il Ministro emette il decreto.</p> <p><i>Sesta considerazione:</i> manca un parere di sintesi espresso dalla Commissione che renda conto delle modifiche/integrazioni al PP e dei miglioramenti conseguiti.</p>
4.	<p>La decisione (art. 16) vale a dire il provvedimento di adozione o approvazione, avviene sulla base dei documenti trasmessi che sono: piano o programma, rapporto ambientale, documentazione di consultazioni, parere motivato</p> <p><i>Settima considerazione:</i> il soggetto preposto alla decisione dispone di un parere motivato coerente con il resto della documentazione trasmessa.</p>


- | | |
|----|---|
| 5. | A seguito della decisione di cui all'art. 16, l'informazione prevede una dichiarazione di sintesi (art. 17, comma 1, lett. b) che, in questa fase, serve solo per rendere conto al pubblico del lavoro svolto. Resta il fatto che, sulla base dell'art. 17, comma 1, lett. b. Si segnala nuovamente che così concepita, la dichiarazione di sintesi non deve necessariamente tenere conto di quanto sia stato considerato il parere motivato nella revisione del piano o programma effettuata a valle delle attività tecnico-istruttorie. |
|----|---|

Così concepiti, gli articoli sopra richiamati (art. 15, 16 e 17) delineano una situazione operativa (dell'Autorità competente) con un discreto grado di incertezza al quale si fa fronte tramite una prassi più o meno consolidata che non per questo è esente da critiche e da possibili miglioramenti.

Resta la convinzione di fondo che questa scarsa "fluidità" del procedimento di VAS (la quale peraltro genera molte altre perplessità, una per tutte la necessità o meno di affrontare nuovamente un percorso di VAS con la conseguente evidenza pubblica al termine di significative modifiche al piano/programma conseguenti le attività di consultazione previste dallo stesso istituto della VAS in sede approvativa) derivi da una visione dello stesso, squisitamente italiana già nella formulazione nella lingua nazionale della direttiva comunitaria, in base alla quale il procedimento diventa "autorizzativo". Si ricorda infatti che la Direttiva comunitaria 2001/42/CE in buona parte delle versioni nazionali, ad eccezione di quella italiana, non parla di "valutazione" del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale (articolo 2, lettera b), bensì di "tener conto" del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni nell'iter decisionale. È facilmente comprensibile l'enorme portata di questa sola apparente differenza di traduzione.

Sonia Occhi

Publicato il 30 luglio 2009



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

2009

IN**formazione**