

## **IL PUNTO SULLA VAS, in Sicilia**

*di Giuseppe Trombino*

Nella lunga e confusa vicenda del recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE due certezze cominciano finalmente ad emergere: la prima è che dal 12 febbraio 2009 <sup>1</sup> tutti i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente devono essere assoggettati alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica, la seconda, di carattere più generale, è che il processo valutativo deve assumere una natura endoprocedimentale all'interno dell'iter di formazione dei piani e programmi ai quali la VAS si applica.

Entrambe le affermazioni si deducono, pur con qualche difficoltà, dalla lettura del D.L.vo 16 gennaio 2008, n. 4, che ha "corretto" il precedente D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152, che, a sua volta, avrebbe dovuto costituire, per quanto attiene la VAS, il testo di recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE.

La vicenda di tale recepimento, come già detto, è lunga e complessa e per rintracciarne la logica è necessario ripercorrere attentamente i diversi passaggi che ne hanno caratterizzato lo sviluppo; tanto più è necessario, se si assume come contesto di applicazione la Regione siciliana, nella quale la vicenda del recepimento nazionale della Direttiva si è intersecata, con effetti talvolta paradossali, con una serie di analoghe iniziative regionali.

E' necessario dunque partire dall'inizio; da quando cioè l'Assessore del Territorio e dell'Ambiente della Regione siciliana, cogliendo di sorpresa tutti gli operatori urbanistici e del diritto della regione, decise autonomamente di procedere al recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE, emanando il D. A. n. 748 del 7 luglio 2004 <sup>2</sup>.

E' il caso di ricordare che a quella data nessuna, pur doverosa, iniziativa era stata ancora assunta dal governo nazionale né da altre regioni italiane, molte delle quali comunque erano già dotate di leggi di riforma del governo del territorio, precedenti alla emanazione della Direttiva europea, nelle quali le procedure di Valutazione ambientale erano già integrate nelle procedure di formazione dei nuovi strumenti urbanistici <sup>3</sup>.

Le ragioni che portarono l'Assessore regionale del territorio e dell'ambiente a quella decisione sono chiaramente espresse, in tutta la loro disarmante linearità, nelle premesse dello stesso decreto e fanno riferimento all'obbligo, posto agli Stati membri dalla Direttiva europea 2001/42/CE, di porre in essere iniziative legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima entro tre anni dalla emanazione della Direttiva stessa, ovvero entro il 21 luglio 2004.

In assenza di iniziative del governo nazionale l'Assessore ritenne dunque di porre al riparo la Regione dal pericolo di incorrere nelle procedure comunitarie di infrazione conseguenti al mancato recepimento, con una propria disposizione, che sostanzialmente si limitava ad affermare, in termini assolutamente generici ma, come diremo più avanti, inesatti, l'applicabilità in Sicilia della Direttiva.

Il provvedimento destò subito notevoli perplessità sia rispetto alla forma che al contenuto. Sotto il profilo formale, si discusse se competesse alla Regione il recepimento della Direttiva europea, in assenza di un atto di indirizzo o comunque di un provvedimento nazionale e, secondariamente, se quella del Decreto Assessoriale fosse la forma giuridica più opportuna per l'esercizio di tale competenza.

Riguardo alla prima questione va osservato che, in effetti, a seguito delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione con la L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la tutela

dell'ambiente può essere collocata *“anche tra le competenze regionali, ferme restando le prerogative statali volte a garantire l'uniformità della sua applicazione”*. In questo senso si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 407/2002. L'affermazione contenuta nelle premesse del Decreto, secondo la quale, in assenza di recepimento nazionale *“all'attuazione della normativa comunitaria sono comunque tenute le regioni ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost.”*, sotto un profilo strettamente giuridico e lasciando da parte le considerazioni circa la opportunità di un coordinamento nazionale delle iniziative, appare non infondata.

Assai più difficile è invece giustificare la forma giuridica utilizzata per il provvedimento di recepimento. Il ricorso al Decreto Assessoriale ha trovato fondamento giuridico, secondo quanto si legge nelle premesse dello stesso atto, nell'art. 2 della legge regionale n. 10 del 15 maggio 2000, che attribuisce agli Assessori regionali la competenza in materia di *“direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione, nonché per gli atti amministrativi a contenuto normativo”*. Dunque il recepimento della Direttiva europea è stata considerata una mera disposizione attuativa; il problema è però che la Direttiva europea non ha né il carattere né il contenuto di una norma immediatamente applicabile ma richiede invece, come per altro è contraddittoriamente riconosciuto nello stesso Decreto, la *“adozione di legge regionale che disciplini compiutamente la materia”*.

Come dunque, nelle more della adozione di tale legge, potessero trovare applicazione in Sicilia le disposizioni del Decreto Assessoriale e dunque della Direttiva europea non era assolutamente chiaro, tanto più per il fatto che nel richiamare, quasi identicamente, le disposizioni della Direttiva europea venne commesso, evidentemente per l'urgenza con la quale il provvedimento è stato varato, un errore di rilievo non trascurabile.

Nel definire la portata applicativa della norma e dunque la obbligatorietà della VAS per i piani e programmi il Decreto faceva infatti riferimento alla data di emanazione della Direttiva e cioè al 21 Luglio 2001 indicandola come data di entrata in vigore della stessa, mentre in realtà la data di riferimento per l'obbligatorietà della VAS, come si legge chiaramente nel comma 3 dell'art. 13 della Direttiva 2001/42/CE era il 21 Luglio 2004 <sup>4</sup>.

Il Decreto in tal modo stabiliva una applicazione retroattiva della obbligatorietà della VAS, che finiva addirittura per mettere in discussione la legittimità di tutti gli atti amministrativi prodotti negli ultimi anni.

Per questo, ma anche per la oggettiva impossibilità della sua applicazione, l'emanazione del Decreto ebbe un effetto paralizzante sul già lento fluire della attività urbanistica siciliana. L'effetto più immediato fu la sospensione delle procedure approvative dei piani regolatori già all'esame della regione, cioè di strumenti urbanistici adottati anche molti mesi prima e che dopo un iter talvolta di molti anni stavano per giungere al traguardo finale. Ma più complessivamente tutto il sistema della pianificazione urbanistica nella Regione entrò in crisi, senza che si riuscissero ad individuare vie d'uscita <sup>5</sup>.

I primi tentativi di corredare i piani in corso di approvazione della prescritta Valutazione Ambientale Strategica misero ancora più in evidenza l'impossibilità di applicare la VAS, sia per la mancanza di chiare procedure applicative ma soprattutto per la assoluta mancanza degli indispensabili dati conoscitivi sullo stato dell'ambiente sui quali costruire il Rapporto ambientale <sup>6</sup>.

L'introduzione della VAS in definitiva, lungi dal comportare una importante innovazione nel processo di formazione dei piani, orientata a garantirne la

rispondenza ai principi della sostenibilità ambientale e territoriale, rischiava di trasformarsi in un ulteriore, decisivo, fattore di rallentamento delle già estenuanti procedure di formazione dei piani urbanistici e, specificatamente, degli strumenti di pianificazione comunale.

Fù con questa consapevolezza che venne a costituirsi, nel Dicembre 2004, una sorta di comitato spontaneo formato da rappresentanti degli Ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri e da docenti di Urbanistica delle Facoltà di Architettura ed Ingegneria delle Università di Palermo e Catania, nell'intento di prospettare all'Assessore regionale al Territorio e dell'Ambiente la assoluta necessità di una più avveduta regolamentazione della materia.

Il documento messo al punto dal comitato evidenziava innanzi tutto come l'emanazione della direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 sulla VAS costituisse l'atto conclusivo di un più che decennale percorso scientifico, culturale ed istituzionale, che aveva consentito di mettere a fuoco, sempre più nitidamente, la necessità di introdurre, all'interno delle procedure di pianificazione e di programmazione, strumenti di partecipazione ai processi decisionale, orientati a garantire una piena considerazione degli effetti ambientali. Tuttavia le modalità con le quali la direttiva era stata recepita in Sicilia, senza una definizione preventiva del quadro giuridico procedurale, e senza delineare con chiarezza le finalità, i contenuti tecnici ed i limiti applicativi del nuovo istituto, rischiavano di vanificare gli importanti obiettivi che, attraverso l'applicazione della Direttiva, avrebbero dovuto raggiungersi. Il comitato prospettava quindi all'Assessore la necessità di modificare il Decreto del 21 Luglio 2004, innanzi tutto per emendare l'errore di datazione in esso contenuto, ma soprattutto per introdurre una gradualità nella applicazione della Direttiva, avviando un percorso di sperimentazione, scientifica ed applicativa, che potesse fornire, nel più breve tempo possibile, indicazioni chiare su come armonizzare le procedure di valutazione ambientale con quelle di formazione dei piani e programmi e sulle altre complesse questioni poste dalla stessa Direttiva.

La necessità di sperimentazione riguardava, a parere del comitato, soprattutto la pianificazione urbanistica comunale, *“ in relazione al fatto che essa si avvale, in base al quadro normativo oggi vigente in Sicilia, di strumenti, quali i piani regolatori generali, i piani attuativi e le loro varianti, aventi un carattere spiccatamente operativo, ed ai quali dunque non sono facilmente ed immediatamente applicabili le tecniche e le procedure della valutazione strategica, così come configurate in altri contesti normativi”*.

La sperimentazione avrebbe dovuto svolgersi in connessione con altre due iniziative, che in quegli stessi mesi lo stesso Assessorato regionale del Territorio ed Ambiente stava portando avanti e che erano ritenute fondamentali per una proficua applicazione della VAS; la prima riguardava lo studio di una legge organica di riforma della materia urbanistica, all'interno della quale le problematiche connesse alla valutazione ambientale avrebbero dovuto trovare una compiuta regolamentazione, che ne armonizzasse i contenuti e le procedure con i contenuti e le procedure di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ai diversi livelli <sup>7</sup>; la seconda non meno importante consisteva nella progettazione del SITR, ovvero di una unica banca dati informatizzata nella quale avrebbero dovuto confluire tutti i dati necessari per una compiuta conoscenza dello stato del territorio e dell'ambiente in Sicilia, da utilizzare nella redazione dei rapporti ambientali della VAS <sup>8</sup>.

In definitiva, nelle more che venisse approvato il nuovo testo legislativo e che si implementasse il SITR con i dati necessari per una compiuta definizione dello stato dell'ambiente, il Comitato proponeva, in sede di prima applicazione, di escludere

dall'obbligo della Valutazione Ambientale Strategica i piani e programmi di competenza comunale, impegnandosi a sostenere la sperimentazione applicativa già avviata dallo stesso Assessorato, attraverso protocolli di intesa con le istituzioni universitarie e gli enti locali <sup>9</sup>.

La richiesta, giustificata anche dalla necessità di evitare, come per altro raccomandava la Direttiva europea, inutili duplicazioni con le analoghe attività di valutazione portate avanti dalla Regione e dalle Province regionali, venne accolta dall'Assessore al Territorio ed Ambiente che, il 24 gennaio 2005, emanò un nuovo Decreto, n. 22/2005, modificando il precedente <sup>10</sup>.

Con tale Decreto venne correttamente stabilita l'obbligatorietà della VAS per tutti i piani e programmi di livello regionale, provinciale e sovracomunale, con la sola esclusione di quelli già adottati e di quelli in corso, purchè fossero adottati alla data del 21 luglio 2006. Rimanevano invece esclusi, sino alla emanazione di una "*compiuta regolamentazione*" che armonizzasse i contenuti della valutazione ambientale alle diverse scale di pianificazione, i piani ed i programmi di competenza comunale.

Il nuovo Decreto, stabilendo un quadro di riferimento normativo corretto e realistico, se pure ancora transitorio, consentì di far ripartire l'attività di pianificazione urbanistica nella Regione, rimasta ferma dal 16 luglio 2004, e di avviare le prime sperimentazioni applicative della VAS all'interno dei processi di formazione di piani e programmi di livello regionale e provinciale.

In realtà però il vero impulso alla attività di valutazione ambientale lo diede, in Sicilia, l'emanazione del D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152, con il quale lo Stato italiano recepì ufficialmente la Direttiva 2001/42/CE, inserendo la disciplina della VAS nell'ambito di un testo unico di norme ambientali <sup>11</sup>.

Si trattò, per la verità, di un recepimento assai controverso, tanto che la stessa Comunità europea finirà per aprire una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per il mancato recepimento della Direttiva europea. In effetti nei 19 articoli che definiscono la disciplina della VAS in sede statale, regionale e provinciale si individuano facilmente numerosi profili di difformità rispetto alla Direttiva comunitaria.

Il più grave è certamente rappresentato dal carattere autorizzativo che la nuova legge assegna alla procedura di VAS; viene prefigurato infatti per la VAS un percorso sostanzialmente separato da quello del piano ed intestato ad un soggetto esterno avente il compito di valutare il rapporto ambientale e di rilasciare, a conclusione del procedimento, uno specifico giudizio di compatibilità ambientale. Tale procedura, sostanzialmente mutuata da quella della Valutazione di Incidenza Ambientale, oltre a svilire il ruolo della VAS nella elaborazione dei piani, tradisce apertamente le indicazioni contenute nella Direttiva europea, nella quale si dice chiaramente che le procedure di valutazione devono essere integrate nel processo di formazione dei piani e programmi e devono accompagnarne lo sviluppo sin dalle fasi iniziali.

A determinare tale scorretta interpretazione ha pure contribuito, per la verità, una infelice traduzione dall'originale del testo della Direttiva europea 2001/42/CE, più volte messa in evidenza dall'Istituto Nazionale di Urbanistica <sup>12</sup>. Nell'art. 2 lett. b) del testo italiano della Direttiva infatti si specifica che "per «valutazione ambientale» deve intendersi "*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*". In realtà il termine "*valutazione*", che costituisce la traduzione non corretta dei termini "*taking into account*" e "*prise en*

*compte*” che compaiono rispettivamente nel testo inglese ed in quello francese della Direttiva, e che più esattamente avrebbe dovuto tradursi invece in “*considerazione*”, ha indotto a ritenere, non solo il Ministero, che dovesse prevedersi, nello svolgimento della procedura di Valutazione, l'intervento di un soggetto “*competente in materia ambientale*” diverso rispetto al soggetto titolare del processo di pianificazione.

Da tale errata interpretazione venivano fatte derivare una serie di norme specifiche, soprattutto sui tempi di applicazione della VAS, assai confuse e, soprattutto, chiaramente contrastanti con lo spirito della Direttiva europea<sup>13</sup>.

Un'altra questione nodale riguardava poi l'ambito di applicazione della VAS; il Decreto L.vo n. 152/2006, nel definire (art. 4, c. 1°) contenuti ed obiettivi della VAS, la finalizzava, tra l'altro, a “*promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali*”. Tale dizione ha portato ad escludere i piani di livello comunale dall'assoggettamento alla procedura di VAS, anche se nei successivi articoli i piani comunali non vengono mai esplicitamente menzionati tra quelli esclusi dalla VAS<sup>14</sup>.

Per le ragioni sin qui ricordate l'emanazione del D.L.vo n. 152/2006 fu seguita da un coro di critiche, unanimi nel ritenere inadeguate, imprecise, e per altro di difficilissima applicazione, le norme in materia di VAS in esso contenute<sup>15</sup>, tanto da convincere il Governo a studiarne un correttivo. Nelle more l'applicazione di tutte le disposizioni relative alla VAS venne rinviata, prima sino al 31 gennaio 2007 e, con un successivo provvedimento, sino al 31 luglio 2007<sup>16</sup>.

A seguito di tale scadenza, non essendo intervenuta alcuna modifica legislativa, l'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione siciliana emanò un avviso, segnalando a tutti gli interessati che il decreto legislativo n. 152/2006 trovava “*piena applicazione anche per la parte relativa alle procedure ambientali di valutazione ambientale strategica (VAS)*”, oltre che per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)<sup>17</sup>.

In realtà la situazione era assai più confusa di quanto il laconico avviso regionale potesse fare immaginare; le Regioni infatti, per esplicito obbligo posto dall'art. 50 del testo entrato in vigore, avrebbero dovuto adeguare entro il termine di centoventi giorni il proprio ordinamento alle norme sulla VAS attraverso disposizioni legislative e regolamentari; in mancanza dovevano applicarsi le confuse disposizioni del decreto. In Sicilia dunque, non essendo stato emanato alcun provvedimento legislativo o regolamentare sulla VAS, dopo l'infelice esperienza del 2004, la Valutazione Ambientale Strategica avrebbe dovuto applicarsi obbligatoriamente a tutti i piani di scala regionale, provinciale e sovracomunale, con le procedure specificate nel Decreto Legislativo n. 152/2006, da raccordare con le scarse, ma pur vigenti, disposizioni regolamentari del D.A. 748/2004<sup>18</sup>.

Rimanevano comunque esclusi da tale obbligatorietà i procedimenti amministrativi in corso alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni sulla VAS, e dunque al 31 luglio 2007, che potevano concludersi in conformità alle disposizioni ed alle attribuzioni di competenza in vigore a quella data.

In realtà tale disposto, contenuto nell'art. 52 del Decreto Legislativo, nel caso della regione siciliana, comportava comunque, stante la vigenza del D.A. n. 748/2004 e s.m.i, la obbligatorietà della VAS per tutti i piani e programmi di livello regionale, provinciale e sovracomunale, il cui iter fosse stato avviato dopo il 21 luglio 2004 e non concluso, almeno con la adozione, al 21 luglio 2006.

Dunque l'emanazione del Decreto Legislativo n. 152/2006 non comportava nella Regione siciliana significative variazioni del quadro normativo sin lì vigente; tuttavia

fu a seguito della sua emanazione che si ebbe, come già detto, una accelerazione consistente nella applicazione della VAS a piani e programmi<sup>19</sup>.

Nel frattempo l'attività di revisione del Testo Unico sull'Ambiente, ed in particolare delle norme in materia di VAS e VIA, da parte del Ministero, era andata avanti ed aveva già prodotto la approvazione, il 13 settembre 2007, di uno schema di Decreto Legislativo, definito correttivo, recante consistenti modifiche alla Parte seconda del Testo Unico.

L'iter delle consultazioni con le commissioni parlamentari per la approvazione del nuovo testo era appena iniziato quando intervenne, certo non del tutto inattesa ma forse considerata ormai scongiurata, la condanna dello Stato italiano da parte della Corte di giustizia europea per la mancata trasposizione nel proprio ordinamento delle disposizioni in materia di VAS<sup>20</sup>.

La condanna determinò inevitabilmente una accelerazione nell'iter di definizione del correttivo, che venne approvato in seconda lettura dal Consiglio dei Ministri il 23 novembre 2007, mantenendo nel testo le diverse criticità già segnalate da più parti<sup>21</sup>.

L'iter si concluse, dopo qualche settimana, con l'emanazione del Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*<sup>22</sup>.

Le disposizioni correttive ed integrative del nuovo Decreto sono in realtà tali da configurare un quadro di riferimento in materia di valutazione ambientale del tutto nuovo e diverso dal precedente. Non soltanto infatti vengono riscritti interamente gli articoli costituenti la parte seconda del Decreto, ma vengono anche introdotti, nella parte prima, cinque nuovi articoli contenenti principi generali in materia ambientale, conformi ai più aggiornati riferimenti internazionali<sup>23</sup>.

Tra le tante novità introdotte dal Decreto la più significativa è certamente costituita dal carattere endoprocedimentale che viene finalmente assegnato alla VAS; la nuova normativa infatti non prevede più l'emissione di un provvedimento amministrativo autorizzativo da parte di un soggetto diverso da quello titolare del procedimento di formazione del piano ma assegna la responsabilità di una corretta considerazione degli effetti ambientali del piano o programma al soggetto responsabile del piano stesso; quest'ultimo deve tuttavia sottostare a precise procedure che vengono specificate, in maniera molto rigida, nello stesso Decreto.

Lungi dall'aver il carattere di una legge di principi, come pure avrebbe potuto, il nuovo testo, probabilmente per fugare il rischio di ulteriori contestazioni da parte della Commissione europea, detta infatti disposizioni assai dettagliate e perentorie in merito alle diverse fasi attraverso le quali deve svilupparsi la procedura di VAS, che dovrebbero consentirne una immediata applicabilità.

Proprio per questo suo carattere però la norma finisce per risultare di difficile integrazione con le procedure di formazione dei diversi piani e programmi ai quali la VAS si applica, soprattutto in quei casi, ormai numerosi, in cui le leggi regionali hanno normato in maniera autonoma tali procedure, magari prevedendo all'interno di esse processi valutativi.

L'obbligo contenuto nel 1° comma dell'art. 35, posto a carico delle Regioni, di uniformare il proprio ordinamento alle disposizioni del Decreto entro un anno dalla entrata in vigore della legge appare dunque di non semplice assolvimento; ancora meno realistica appare, di contro, la possibilità di una automatica diretta applicazione delle nuove norme, disposta dal 2 comma dello stesso articolo, senza una qualche forma esplicita di raccordo normativo con le norme regionali.

La soluzione? Il fatto che il Governo nazionale abbia richiesto al Parlamento di riaprire le procedure di delega fa temere che la lunga e confusa vicenda del recepimento della Direttiva europea sulla VAS sia ancora ben lontana dalla conclusione definitiva.

Certo una riscrittura della norma sarebbe quanto mai inopportuna sia perché, a parte gli aspetti già evidenziati, complessivamente la nuova legge ha definito un quadro normativo sufficientemente organico e funzionale per le attività di valutazione ambientale, ma anche, e soprattutto, perché una ulteriore modifica finirebbe per accrescere la diffusa sensazione di provvisorietà che la vicenda del recepimento ha ormai generato.

E' opportuno, perciò, mantenere immutato il testo approvato ed utilizzare i gradi di libertà che la legge concede alle Regioni, per disegnare in sede regionale un apparato regolamentare che integri i processi di valutazione ambientale all'interno dei processi di formazione dei diversi piani e programmi. Gli spazi assegnati alle regioni per altro sono assai più ampi di quello che una prima lettura della legge porterebbe ad immaginare, soprattutto per le Regioni a statuto speciale. Per queste ultime in realtà il problema della rigidità dell'apparato regolamentare potrebbe finanche non esistere, dal momento che la legge pone ad esse semplicemente l'obbligo di provvedere alle *"finalità del ... decreto ai sensi dei relativi statuti"* e non già di adeguarsi alle *"disposizioni"* in essa contenute, come invece devono fare le altre regioni.

In Sicilia, dunque, per il combinato disposto di tale disposizione e delle altre norme transitorie contenute nel Decreto, i condizionamenti posti dal D. L.vo n. 4/2008 potrebbero essere davvero minimi, rimanendo così assolutamente impregiudicata la possibilità di ridisegnare le procedure di VAS integrandole con quelle di formazione dei diversi piani e programmi<sup>24</sup>; anzi, la necessità di normare tali procedure può finalmente determinare la spinta che sinora è mancata per procedere ad un nuovo e complessivo ridisegno delle norme per il governo del territorio.

E' infatti assolutamente impossibile pensare di integrare le procedure di VAS all'interno delle procedure di formazione, così come attualmente normate, di molti piani e programmi, e tra questi principalmente dei piani urbanistici di livello comunale, quali i Piani Regolatori Generali. Basti pensare che tali procedure sono ancora pienamente riferibili in Sicilia alla Legge Urbanistica fondamentale del 1942, malgrado alcune pur significative innovazioni introdotte da varie leggi, e non prevedono nessuna forma di pubblicità durante le fasi di progettazione del piano, ma solamente ad avvenuta adozione dello stesso<sup>25</sup>.

Tale circostanza, al di là delle conseguenze amministrative, ha determinato nella prassi progettuale una quasi totale assenza di quelle pratiche partecipative che sono invece il presupposto metodologico sul quale la VAS si fonda.

Ma non è solamente l'obbligo della trasparenza che determina un contrasto insanabile tra la procedura di VAS e quella di formazione dei piani urbanistici tradizionali. Lo è anche, e soprattutto, la esplicitazione ed il confronto tra le alternative, che viene richiesto nelle procedure di VAS, che manca totalmente nelle prassi metodologica della progettazione urbanistica, almeno alla scala comunale, così come del tutto assente è la fase di monitoraggio degli effetti prodotti dal piano che, spostando l'attenzione sulla gestione del piano, determina una radicale modifica nel contenuto stesso del piano, facendogli perdere il carattere di astrattezza e staticità che lo ha sinora caratterizzato.

Definire in sede regionale le procedure di Valutazione Ambientale Strategica, per quanto detto, significa dunque ridefinire complessivamente le procedure ed in buona

misura anche le metodologie progettuali ed i contenuti degli strumenti urbanistici alle diverse scale di intervento sul territorio, nell'ottica di considerare la valutazione degli effetti indotti da un piano un fondamentale strumento di supporto alle scelte di pianificazione.

E' una possibilità che il D.L.vo n. 4/2008, grazie alle nuove aperture rispetto al precedente testo normativo, consente pienamente; lo consente innanzitutto per il riconoscimento della natura endoprocedimentale della VAS, del quale si è già detto, che apre nuove e complesse prospettive di utilizzazione di questo strumento e consente di introdurre nella progettazione urbanistica strumenti di supporto alle decisioni qualitativi e/o quantitativi quali metodologie e tecniche di valutazione integrata, analisi multicriteria, modelli matematici e strumenti GIS, ma lo consente anche per il notevole ampliamento degli aspetti che il processo valutativo deve tenere in considerazione che, da quelli classici quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, sono stati estesi al patrimonio culturale, inteso come *“l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici in conformità al disposto di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 4”* e dunque anche al patrimonio architettonico e archeologico ed al paesaggio.

Valutare gli effetti del piano sul paesaggio, in particolare, significa poter superare il tradizionale approccio dicotomico tra i metodi dell'urbanistica e della pianificazione paesaggistica, portando ad unità due momenti da sempre, anche amministrativamente, separati della gestione del territorio italiano e significa pure poter attenuare la spesso inammissibile soggettività che caratterizza i giudizi di compatibilità paesaggistica monocraticamente espressi dalle Sovrintendenze <sup>26</sup>.

La possibilità di integrare le conoscenze relative allo Stato del Paesaggio, così come sopra definite, all'interno di una conoscenza strutturata dello Stato dell'Ambiente è dunque una ulteriore sfida che la VAS deve consentire di vincere.

## Note

---

<sup>1</sup> E' la data, corrispondente ad un anno dall'entrata in vigore del D.L.vo 16 Gennaio 2008, n. 4 (pubblicato sulla G.U.R.I. n. 24 del 29 gennaio 2008), a partire dalla quale si applicano, anche in assenza di recepimento regionale, le disposizioni contenute nello stesso decreto, che in sostanza rendono obbligatoria la VAS per tutti i piani e programmi che possono produrre effetti significativi sull'ambiente.

<sup>2</sup> Il Decreto n. 748 del 7 luglio 2004, recante “*Disposizioni relative alla valutazione ambientale strategica su strumenti di programmazione e di pianificazione inerenti le materie indicate nell'art. 3, paragrafo 2° della Direttiva 2001/42/CE*”, pubblicato sulla GURS del 16 Luglio 2004, n. 30, porta la firma dell'Assessore al Territorio ed Ambiente, Mario Parlagreco.

<sup>3</sup> Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna con la propria L.R. 20/2000 aveva già da anni introdotto una procedura di Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VAL.S.A.T.) nella formazione dei nuovi strumenti di governo del territorio.

Per un quadro complessivo delle iniziative regionali in materia di VAS in quegli anni ci si può riferire alla pubblicazione del Centro studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, *Guida alla professione di ingegnere. La valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione ambientale strategica (VAS)*, Volume VI, Roma 2007, che contiene una esauriente e documentata analisi dello stato delle disposizioni normative in campo nazionale e regionale al 2005. Cfr. pure APAT “*Analisi comparata delle disposizioni normative regionali concernenti la VAS ai sensi della direttiva 2001/42/CE*” di A. C. Bartocioni, M. Belvisi, S. Pranzo, 2005 e INU, *Rapporto dal Territorio 2005*, Inuedizioni, Roma 2006.

<sup>4</sup> La Direttiva stabiliva, all'art. 13, che l'obbligo di sottoporre a Valutazione ambientale i piani ed i programmi dovesse applicarsi ai piani e ai programmi il cui primo atto preparatorio formale fosse successivo alla data del 21 Luglio 2004, nonché ai piani e programmi il cui primo atto preparatorio formale fosse precedente a tale data sempre che essi non fossero approvati entro il termine di ventiquattro mesi dopo la stessa data, ovvero entro il 21 Luglio 2006. Il Decreto Assessoriale, disconoscendo la disposizione contenuta nell'art. 13, prendeva invece a riferimento la data di approvazione della Direttiva, anticipando così i termini per la obbligatorietà della VAS rispettivamente al 21 Luglio 2001 ed al 21 Luglio 2003.

<sup>5</sup> In realtà non era solamente il sistema della pianificazione urbanistica interessato al provvedimento, dal momento che l'obbligatorietà della VAS posta dal Decreto riguardava non solamente i piani urbanistici ma tutti i piani e programmi di livello regionale, provinciale e comunale. Il Decreto però non ebbe lo stesso effetto paralizzante sulla attività della Regione e delle Province, sia per la minore incidenza delle iniziative di pianificazione territoriale di tali enti ma anche e soprattutto perché, in un primo tempo, la forma del Decreto assessoriale scelta per il recepimento della Direttiva europea indusse molti a pensare che la questione riguardasse solamente gli atti di competenza dell'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente e non già tutti i piani e programmi.

<sup>6</sup> Uno dei primi piani urbanistici sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica è stato il Piano Regolatore Generale di Marianopoli, piccolissimo comune nisseno. Il Piano progettato nel Dicembre 2000, venne vistato dall'Ufficio del Genio civile di Caltanissetta nel Settembre 2004, e per la sua adozione, essendo intervenuto da qualche mese il Decreto n. 748 del 7 luglio 2004, venne richiesta dall'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente la Valutazione Ambientale Strategica. Lo studio prodotto ha evidenziato, da un lato la inutilità di un inserimento a posteriori della VAS nel processo di formazione di un piano, dall'altro la assoluta indisponibilità di dati relativi allo stato dell'ambiente a scala comunale.

<sup>7</sup> Lo studio “Linee guida per la riforma urbanistica regionale” venne redatto dal Servizio della Pianificazione territoriale dell'ARTA, diretto da Fabrizio Cimino, con la consulenza dei professori Bruno Gabrielli, dell'Università di Genova, Giuseppe Gangemi e Giuseppe Trombino, dell'Università di Palermo. Utilizzando tale studio l'Assessore Francesco Cascio definì un Disegno di Legge denominato “*Norme per il governo del territorio*”, che venne approvato dalla Giunta di Governo nel 2005. Presentato all'Assemblea Regionale Siciliana non poté essere discusso in aula per la fine della legislatura.

---

<sup>8</sup> Il progetto del SITR, finanziato attraverso la misura 5.05 del POR 2000-2006, sia pure con esasperante lentezza, è andato avanti ma ha perso quel carattere di riferimento unico regionale che ne costituiva il punto di forza.

<sup>9</sup> L'impegno assunto si concretizzò, qualche settimana dopo, in occasione della emanazione, da parte del Dipartimento Regionale della Programmazione dell'Avviso per la "promozione di proposte di riqualificazione urbana e miglioramento della qualità della vita..." orientato in particolare al finanziamento di iniziative di pianificazione e progettazione di tipo innovativo secondo le linee guida per la Pianificazione strategica predisposte dal Tavolo Interistituzionale per la Riserva Aree Urbane del F.A.S. ex delibera C.I.P.E. n° 20/04. In quella occasione il Servizio 1 della Pianificazione territoriale dell'ARTA sottoscrisse protocolli di intesa con alcuni comuni siciliani, finalizzati, tra l'altro, alla predisposizione di "un protocollo per la introduzione delle procedure di valutazione ambientale strategica nel processo di pianificazione urbanistica".

Nello stesso periodo lo stesso Servizio 1, insieme all'Università di Palermo, portò avanti una ricerca sul tema delle "Procedure di pianificazione, partecipazione e decisione per la valutazione di sostenibilità ambientale (VAS) dei piani urbanistici e territoriali", che produsse la pubblicazione di un documento contenente "Indicazioni tecniche per l'applicazione della procedura di VAS (Direttiva 2001/42/CE) a piani e programmi" (consultabile nel sito [www.artasicilia.it](http://www.artasicilia.it), nello spazio "Pianificazione territoriale regionale").

<sup>10</sup> Il Decreto n. 22 del 24 gennaio 2005, recante modifiche al Decreto 7 luglio 2004, pubblicato sulla GURS del 18 febbraio 2005, n. 7, porta la firma dell'Assessore al Territorio ed Ambiente Francesco Cascio.

<sup>11</sup> Il D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", pubblicato sulla GURI n. 88 del 14 aprile 2006, suppl. ord. n. 96/L, dedica l'intera seconda parte alla definizione delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e di Autorizzazione Ambientale Integrata (IPPC); all'interno della parte seconda l'intero Titolo II è dedicato alla Valutazione Ambientale Strategica (artt. 7-22).

Il Decreto costituisce il punto di arrivo di un lungo e travagliato lavoro ministeriale condotto in attuazione della L. 15.12.2004, n. 308 "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", puntualmente documentato nel sito del Comitato della Legge delega ([www.comdel.it](http://www.comdel.it)).

<sup>12</sup> Cfr. A. Fidanza e C. Bertini (a cura di), *Lettura critica del recepimento della Direttiva 2001/42/CE (VAS) nel D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152*, maggio 2006, e A. Fidanza (a cura di), *Lettura critica dell'interpretazione di VAS contenuta nel D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152*, Documenti del Gruppo di studio nazionale VAS dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, consultabili nel sito dell'Istituto insieme ad una vasta documentazione sull'intera materia ([www.inu.it/commisioniegruppi/gruppi\\_studio/vas.html](http://www.inu.it/commisioniegruppi/gruppi_studio/vas.html)).

<sup>13</sup> L'art. 10 del D.L.vo 152/2006, ad esempio, inseriva la consultazione del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale, invece che nella fase di avvio del procedimento di formazione del piano, nella fase successiva alla adozione; in tal modo la considerazione degli affetti ambientali delle scelte di pianificazione assumeva il carattere di una verifica a posteriori piuttosto che il significato, voluto dalla Direttiva europea, di un supporto alla decisione.

<sup>14</sup> Nel definire i piani e programmi da assoggettare a VAS, l'art. 5, c. 1° del D.L.vo n. 152/2006 fa riferimento agli "atti amministrativi adottati o approvati da autorità statali, regionali o locali". Pur nella ambiguità della espressione "locale" che in molti paesi europei è riferibile ad ambiti assimilabili alle nostre province, non sembra però potersi dedurre una esclusione dei piani comunali, che per altro non vengono neppure menzionati tra i piani esplicitamente esclusi dalla VAS, specificati nell'art. 7. Va segnalato però che il Governo ha impugnato presso la Corte costituzionale la L.R. 11/2005 con la quale la regione Friuli Venezia Giulia ha reso obbligatoria la VAS per i piani comunali. Cfr. Centro studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, *op. cit.*

<sup>15</sup> Oltre alle numerose e qualificate prese di posizione dell'INU, già ricordate, culminate in un appello al Governo, sottoscritto da numerose associazioni, per un corretto recepimento della Direttiva europea e per scongiurare l'entrata in vigore delle norme contenute nel Titolo II del D.L.vo n. 152/2006, è utile ricordare l'appello promosso dalla Associazione Analisti Ambientali, con il quale

---

erano indicate “dieci priorità” per il governo della valutazione ambientale in Italia ([www.analistiambientali.org](http://www.analistiambientali.org)).

Cfr. pure A. Fidanza (a cura di), *Esperienze italiane di valutazione ambientale di piani e programmi (VAS)*, in *Urbanistica Dossier*, n. 88/2006; Consiglio direttivo dell’A.A.A., *Analisi e proposte dell’Associazione Analisti Ambientali sul governo della valutazione ambientale in Italia*, in *Valutazione Ambientale*, n. 10, 2006,

<sup>16</sup> Una prima proroga, al 31 gennaio 2007, venne introdotta con l’art. 1-septies del D.L. 12 maggio 2006, n. 173; una seconda, sei mesi dopo, spostò la data al 31 luglio 2007.

<sup>17</sup> L’avviso, pubblicato sulla GURS n. 56 del 30.11.2007, era in realtà principalmente finalizzato a definire le modalità di applicazione nella Regione siciliana delle procedure di VIA, alla luce delle nuove disposizioni legislative. Relativamente alla VAS si precisava solamente che “*le richieste di avvio delle procedure di valutazione ambientale strategica (VAS)..... dovranno essere presentate secondo quanto disposto nella parte seconda dal predetto decreto legislativo n. 152/20062*”, senza fare alcun richiamo alla previgente regolamentazione della VAS in ambito regionale.

<sup>18</sup> In realtà il raccordo tra le diverse disposizioni statali e regionali non risultava per nulla semplice ed avrebbe quanto meno richiesto l’emanazione di circolari esplicative. Il problema si poneva principalmente per i tempi assegnati alle diverse fasi procedurali, assai più lunghi nella norma statale, e, soprattutto, per le modalità di pubblicazione. Queste ultime in particolare, così come configurate nell’art. 10 del Decreto Legislativo, comportavano in molti casi consistenti modifiche nell’iter di formazione di piani e programmi invadendo in tal modo sfere di esclusiva competenza regionale, quanto meno di quelle a statuto speciale.

Ad esempio, secondo il D.A. 748/2004 il piano o programma, unitamente al rapporto ambientale, doveva essere pubblicato “*nei modi previsti dai regolamenti degli enti proponenti e in difetto per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana e .... depositato, per la consultazione, presso gli uffici all’uopo designati, .... per un periodo non inferiore a 30 giorni*”.

Secondo il Decreto statale invece il piano o programma, corredato dal rapporto ambientale, doveva essere depositato per 45 giorni presso le sedi delle province e delle regioni interessate, previo avviso pubblicato su un quotidiano a diffusione nazionale ed uno a diffusione regionale.

<sup>19</sup> Le esperienze di VAS in campo regionale sono state sinora portate avanti dal Servizio VIA-VAS dell’Assessorato regionale del Territorio e dell’Ambiente, che ha costituito un importante punto di riferimento non solamente per quanto attiene gli aspetti amministrativi delle procedure di VAS ma anche sotto il profilo della sperimentazione di nuove metodologie applicative. Le principali procedure avviate ed in parte concluse da questo servizio, con la collaborazione di altri organismi regionali tra cui PARPA Sicilia, hanno riguardato il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Malta 2007/2013, il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia-Tunisia 2007/2013, il Programma di Sviluppo Rurale Sicilia 2007–2013, il Piano forestale Regionale, il Piano Cave regionale, il Piano regionale faunistico-venatorio 2006-2001, vari Piani di Utilizzazione del Demanio Marittimo, il POR 2007-2013, tutte puntualmente documentate nel sito web dell’Assessorato del Territorio e dell’Ambiente.

Tra i piani urbanistici l’esperienza più compiuta è attualmente quella relativa al Piano Territoriale Provinciale di Enna, tuttora in corso di approvazione, che risulta però non del tutto significativa, dal momento che il rapporto ambientale per la VAS è stato redatto successivamente alla definizione del progetto di piano.

Altre iniziative, tutte comunque precedenti alla emanazione del D. L.vo n. 4/2008 e generalmente di carattere volontaristico, hanno riguardato piani e programmi di scala locale; tra questi la variante generale del PRG di Milazzo.

Da segnalare infine, per il carattere sperimentale che le è stato assegnato, la applicazione della VAS alla redazione del Piano strategico dei Nebrodi, che ha consentito di verificare la applicabilità dei metodi valutativi propri della VAS ad uno strumento di pianificazione innovativa e di dimostrare la necessità, per una proficua applicazione delle procedure di VAS, di disporre di dati strutturati all’interno di un SIT.

<sup>20</sup> Il differimento, per due volte, dei termini di entrata in vigore delle norme sulla VAS, unitamente alla presenza, nel testo di legge approvato, di profili di difformità rispetto alla Direttiva comunitaria, determinarono la condanna. La sentenza 08/11/2007 n.C-40/07 “*Inadempimento di uno Stato – Direttiva*

---

2001/42/CE – *Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente* – Mancata trasposizione entro il termine prescritto” ha considerato fondato il ricorso della Commissione europea avverso la mancata trasposizione della direttiva nell’ordinamento giuridico interno dello Stato italiano, perchè “secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può invocare norme, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l’inosservanza degli obblighi e dei termini derivanti da una direttiva. Inoltre, non si può ritenere che la complessità di una normativa comunitaria, alla cui elaborazione uno Stato membro ha partecipato, costituisca una difficoltà anormale ed imprevedibile tale da risultare insormontabile per l’amministrazione dello Stato medesimo, malgrado ogni diligenza che si possa impiegare e, pertanto, tale complessità non può essere fatta valere da uno Stato membro per differire la trasposizione di una direttiva oltre i termini previsti”.

<sup>21</sup> L’INU in particolare aveva prodotto un documento nel quale, pur all’interno di un giudizio complessivamente positivo, venivano puntualmente evidenziate alcune criticità del nuovo testo. Cfr. A. Fidanza (a cura di), *Osservazioni del gruppo VAS dell’INU al nuovo testo di revisione del d. lgs. 152/2006, parte II (VAS)*, settembre 2007, consultabile in internet nel sito già segnalato.

<sup>22</sup> Il Decreto, pubblicato sulla G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008, è definito “secondo correttivo” al Testo Unico sull’ambiente dal momento che con un precedente D. L.vo n. 284 del 8 novembre 2006 erano già state introdotte le prime urgenti modifiche al Decreto. Tale secondo correttivo riguarda sia la parte seconda del Decreto, interamente riscritta, sia le parti terza e quarta, riguardanti la tutela delle acque e la gestione dei rifiuti. La scelta di procedere ad una completa riscrittura della disposizioni in materia di valutazione ambientale, già emersa in sede di prima approvazione dello schema, fu supportata da una decisione del Consiglio di Stato del 5 novembre 2007, che riconobbe che quello dell’intervento sistematico fosse “l’unico modo per dare compimento alle finalità correttive ed integrative” dell’iniziativa legislativa.

<sup>23</sup> Cfr. F. La Camera, *Il Decreto legislativo n. 4/2008: il rapporto con le norme comunitarie e le prospettive della valutazione ambientale*, in *Valutazione Ambientale*, n. 13, 2008.

<sup>24</sup> In Sicilia, per effetto delle norme transitorie contenute nell’art. 35 del D.L.vo n. 4/2008 continuano ad applicarsi, sino al 12 febbraio 2009, le disposizioni normative vigenti ovvero il D.A. n.748 del 7 luglio 2004 e s.m.e i.

Dopo la stessa data invece, in mancanza di iniziative legislative regionali, troveranno diretta ed immediata applicazione le disposizioni del D.L.vo n. 4/2008, dal momento che la norma regionale vigente non risulta compatibile con queste ultime. Dovranno farsi salve comunque le procedure di VAS (e di VIA) avviate precedentemente al 12 febbraio 2008, che potranno concludersi “ai sensi delle norme vigenti al momento dell’avvio del procedimento”.

Ciò non toglie evidentemente che la Regione siciliana possa legiferare anche successivamente alla data del 12 febbraio 2009, con l’effetto però, che potrebbe essere di portata negativa non trascurabile sotto il profilo della certezza del diritto, di determinare la applicazione di norme transitorie particolarmente complesse.

<sup>25</sup> Le norme regionali vigenti in materia di trasparenza amministrativa escludono esplicitamente (art. 14 della L.R. n. 10/1991 come modificata dalla L.R. n. 17/2004) i Piani Regolatori Generali, così come in genere tutti gli atti di pianificazione e di programmazione, dall’obbligo di pubblicità che riguarda invece qualsiasi altro atto amministrativo.

Anche il più recente testo unico sull’espropriazione, per ragioni diverse, esclude comunque per il Piano Regolatore Generale l’obbligo di preventiva comunicazione dell’avviso di avvio del procedimento ai cittadini interessati.

<sup>26</sup> Sulle prospettive di lavoro che apre la considerazione degli effetti dei piani sul paesaggio si rimanda al contributo di G. Trombino, S. Provenzano, *Valutazione Ambientale Strategica: come e quale paesaggio valutare?*, per la XII Conferenza nazionale della Società degli Urbanisti, sul tema “Il progetto dell’urbanistica per il paesaggio”, Bari, 2009