

DIREZIONE PARCHI , TERRITORIO, AMBIENTE, ENERGIA.
Servizio: Assistenza Legale, Consulenza e Attività Amm.ve
per l'Ambiente e il Territorio

Prot. n.:

Riferimento:

Oggetto: Competenze in materia di Valutazione Ambientale Strategica. Chiarimenti interpretativi.

A tutti i Comuni d'Abruzzo

Loro SEDI

e.p.c.:A tutte le Province d'Abruzzo

Loro SEDI

Continuano a pervenire a questa Direzione richieste di chiarimenti in merito alle modalità di attuazione, nella Regione Abruzzo, dell'art. 5, comma 1, D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii., nella parte in cui individua un'Autorità procedente [cioè la pubblica amministrazione che elabora il piano – lett.a)] accanto ad un'Autorità competente [cioè la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere maturato – lett.p)], sottolineandosi la peculiarità, in ambito regionale, di un assetto di competenze nel quale le due Autorità coincidano e siano rappresentate dalla stessa Amministrazione comunale.

Appare pertanto opportuno chiarire la portata della normativa regionale vigente in materia, non mancando di evidenziare come l'opzione ermeneutica seguita da questa Direzione sia conforme all'interpretazione del testo legislativo resa univocamente a livello nazionale all'esito di seminari e convegni organizzati all'indomani dell'entrata in vigore del decreto legislativo in esame e sia condivisa anche dal gruppo di lavoro che collabora con la Direzione nella redazione delle Linee Guida per la valutazione ambientale di piani e programmi e a cui partecipano docenti dell'Università degli Studi di Ingegneria di L'Aquila e di Architettura di Pescara.

Venendo *in medias res*, si evidenzia come la Direttiva 2001/42/CE del Parlamento e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (Valutazione Ambientale Strategica VAS), entrata in vigore il 21 luglio 2001, stabilisca, all'art. 1 che, sulla base delle politiche e delle azioni comunitarie dirette a promuovere lo sviluppo sostenibile, deve essere obbligatoriamente garantita l'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e

programmi suscettibili di avere un impatto significativo nell'ambiente, al fine di assicurarne una valutazione ambientale efficace.

La Valutazione Ambientale Strategica – VAS- va quindi intesa come un procedimento e non come un provvedimento, che deve essere integrato fin dall'inizio del processo di pianificazione/programmazione al fine di fornire all'Ente pianificatore/programmatore i criteri per scegliere la strategia di pianificazione/programmazione ambientalmente più sostenibile. Tale attività di scelta tra tutte le strategie ragionevoli e le alternative individuate viene effettuata sulla base di una valutazione comparativa, effettuata in concertazione con le Autorità con competenze ambientali e con il pubblico, tra gli obiettivi di sviluppo del piano o del programma e gli effetti significativi, singoli e cumulativi, che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente.

A livello nazionale la succitata Direttiva è stata recepita dalla Parte II del D.Lgs. 3.04.2006 n. 152 entrata in vigore il 31 luglio 2007 e modificata dal D.lgs. 16.01.2008 n. 4 vigente dal 13 febbraio 2008, il cui art. 35 impone alle Regioni di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni del decreto entro 12 mesi dall'entrata in vigore dello stesso (e dunque entro febbraio 2009).

La Regione Abruzzo ha, in realtà, già da tempo predisposto la legge che disciplinerà la procedura di VAS dei piani e programmi la cui approvazione compete alla Regione Abruzzo e agli Enti locali e detto disegno di legge in materia di Pianificazione per il Governo del Territorio, approvato il 9 agosto 2006 con Delibera di Giunta Regionale n. 907/C, è attualmente all'esame del Consiglio Regionale.

Tale disposizione normativa integrerà compiutamente il processo di VAS con gli aspetti urbanistici nella logica dell'efficacia e della semplificazione del procedimento amministrativo, ma nelle more dell'approvazione e dell'entrata in vigore del succitato Disegno legislativo e al fine di assicurare comunque *“una migliore rispondenza alle esigenze emergenti e la conformità alla legislazione nazionale e comunitaria vigente”*, con Legge Regionale n. 27 del 9 agosto 2006 si è intanto provveduto ad istituire l'Autorità Ambientale Regionale nella persona del Direttore della Direzione Parchi, Territorio, Ambiente ed Energia della Giunta Regionale (art. 11, comma 1), assegnando alla stessa *“le funzioni proprie in tema di valutazione ambientale strategica nell'ambito della programmazione regionale, nazionale e comunitaria, con i compiti definiti nella delibera CIPE del 4 agosto 2000 n. 83”*.

Ai sensi del combinato disposto dall'art. 11 L.R. 27/06 e dell'art. 3 della deliberazione CIPE n. 83/00, l'Autorità ambientale regionale ha così il compito di:

cooperare sistematicamente con le autorità di gestione degli interventi e i responsabili degli assi prioritari e delle misure, in tutte le fasi del processo di programmazione degli interventi (definizione, selezione, attuazione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione delle azioni), ai fini dell'implementazione di obiettivi, criteri e indicatori di sostenibilità ambientale, nonché al fine di garantire la corretta applicazione delle normative comunitarie, nazionali e regionali in materia di ambiente;

assicurare la valutazione ex ante degli aspetti di tutela ambientale e, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, la valutazione ex-ante degli aspetti di tutela del patrimonio storico-architettonico, archeologico e paesaggistico;

predisporre, in collaborazione con gli organismi competenti, adeguate sintesi, aggiornate periodicamente, dei dati di base sullo stato dell'ambiente, pertinenti con le azioni finanziate dai fondi;

collaborare alla redazione del rapporto annuale di esecuzione dei programmi operativi, curandone in particolare gli aspetti al perseguimento degli obiettivi ambientali e di sostenibilità ambientale degli interventi, nonché la compatibilità con la politica e la normativa comunitaria in materia di ambiente.

In merito, poi, alla rilevata coincidenza, nell'ordinamento regionale, dell'Autorità procedente di cui alla lettera a), comma 1, art. 5 D.Lgs. 152/06 e ss.mm.i. con l'Autorità competente di cui alla lettera p), comma 1 art. 5, del medesimo decreto legislativo e alla loro individuazione nella Amministrazione comunale, occorre segnalare che, *de jure condito*, in difetto di una specifica disposizione legislativa che individui espressamente nella Regione la autorità competente ad adottare il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VAS e di elaborare il parere motivato relativo ai piani di competenza comunale e provinciale, non può non farsi ricorso, nella ricostruzione dell'assetto di competenze in tale materia, alla disposizione dell'art. 43 L.R. 11/99 che, come è noto, ha trasferito ai Comuni le funzioni afferenti la gestione del territorio non espressamente mantenute in capo alla regione e non conferite ad altri enti dal medesimo testo legislativo.

In particolare, sono state trasferite alle Amministrazioni comunali tutte le funzioni relative all'approvazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi e relative variante, nell'osservanza della pianificazione territoriale sovraordinata, cosicché non sussistendo, ad oggi, alcun organo regionale competente all'approvazione della documentazione riguardante la valutazione ambientale strategica di piani di enti locali non può che essere l'Amministrazione comunale il soggetto competente ad assicurare anche la corretta applicazione della normativa in materia di VAS relativamente ai piani di propria spettanza.

Non può in contrario sostenersi che i termini utilizzati nel suddetto art.43 dal legislatore regionale postulino il rinvio a funzioni esistenti al momento della entrata in vigore della legge e difficilmente possano adeguarsi a funzioni successivamente introdotte come la VAS. Infatti l'art. 43 L.R. n. 11/99, nel dare attuazione nell'ordinamento regionale al principio di sussidiarietà come criterio distributivo delle competenze tra, diversi livelli territoriali al governo, sostanzia una clausola di carattere generale e dinamico in ragione del fatto che essa proietta la propria efficacia nel tempo secondo un assetto elastico delle competenze dei Comuni (*"tutte le funzioni amministrative..... sono trasferite a Comuni"*) ed un assetto rigido delle competenze radicate in capo alla regione e agli altri Enti (che sono invece solo quelle enumerate espressamente).

In tale cornice sistematica appare evidente che tale dispositivo normativo, rivolto a consentire modifiche dell'ordine delle competenze - per

effetto di sopravvenute normative – in nome della preferenza accordata al livello inferiore, deve aprire la strada non già a possibili ampliamenti delle competenze (tassativamente individuate) della Regione, ma ad incrementi della competenza comunale e cioè del livello di governo più vicino ai cittadini in ossequio al principio di sussidiarietà.

Deve perciò affermarsi, in via deduttiva, il principio secondo cui l'autorità competente debba essere individuata in coerenza con le attribuzioni spettanti in ordine all' approvazione dei piani, che coinvolgono, per le relative istruttorie, le strutture organizzative competenti in materia ambientale.

In applicazione del medesimo principio si ricava così che spetta alle Province la competenza ad adottare il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VAS e ad elaborare il parere motivato relativi ai Piani rientranti nelle attribuzioni di detti Enti (P.T.C.P.), mentre resta radicata in capo alla Regione la competenza in materia di VAS relativa al Q.R.R., al P.S.T., al Piano paesistico, al PAN ed al Piano dei Parchi.

La validità dell'approdo ermeneutico cui è giunta questa Direzione appare confermato anche dal confronto con le altre esperienze regionali *in subiecta materia*, posto che, da uno *screening* degli atti normativi ed amministrativi adottati dalle altre Amministrazioni regionali in attuazione del D.lgs. 152/06 e ss.mm.ii., emerge che l'assetto delle competenze in materia di VAS delineato nella Regione Abruzzo da una parte è sostanzialmente riconducibile a quello presente nella Regione Lombardia (L.R. 11.03.2005 n.12 "Legge per il governo del territorio" – D.C.R. VIII/0351 DEL 13.03.2007 di approvazione degli indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi) e nella Regione Piemonte (D.G.R. 9.06.2008, n. 12) e, dall'altra, mutua dalla Regione Emilia Romagna (L.R.13.06.2008 n.9) e dalla Provincia Autonoma di Trento (D.P.P. 14.09.2006 n.15-68) il principio secondo cui l'autorità competente in materia di VAS è il soggetto istituzionale al quale compete, in base alla normativa vigente, l'adozione del piano o del programma, nonché la relativa struttura organizzativa competente in via principale alla redazione del documento di piano o di programma.

Confidando di aver chiarito, in via definitiva e *de jure condito*, l'assetto delle competenze dei soggetti istituzionali chiamati al difficile compito di pianificazione della gestione del territorio e di verifica e valutazione ambientale degli strumenti urbanistici da essi adottati, si coglie l'occasione per porgere i più distinti saluti.

IL DIRIGENTE
(Avv. Stefania VALERI)

IL DIRETTORE
(Arch. Antonio SORGI)