

urbanistica

# INFORMAZIONI

L'Inu rivolge un appello al Parlamento e al Governo che verrà per un rilancio del governo del territorio. **Food and the city** il tema dello scambio tra città e campagna si presta a declinare la questione dell'approvvigionamento alimentare anche attraverso eventi spettacolari come nel caso della prossima Expo di Milano. Sul riassetto istituzionale: **le città metropolitane**, sulle ragioni di questa riforma c'è stato un grande silenzio in merito alle opportunità che apre un ridisegno delle autonomie locali in merito alla pianificazione di **area vasta**. A Napoli il **World Urban Forum**, la più importante iniziativa mondiale sullo stato di urbanizzazione della terra si concentra su equità, distribuzione della ricchezza e delle opportunità nelle città.

**245-246**

Rivista trimestrale  
Anno XXXI  
Settembre - Dicembre  
2012  
ISSN n. 0382-5005

€ 15,00

**INU**  
Edizioni



In caso di mancato recapito rimandare a ufficio posta Roma - Rimandare per la restituzione al mittente presso additio.  
Poste Italiane S.p.A. Spedite in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 - DCB - Roma

1. La nascita delle valutazioni ambientali intese *latu sensu* viene fissata con l'approvazione negli Stati Uniti del *National environmental Act* (US Congress (1969) *NEPA National Environmental Policy Act*. P.L. 91-190. 31 December 1969. Washington, DC. Il NEPA, oltre ad obbligare le amministrazioni federali a prendere in considerazione per le loro attività di pianificazione e decisione tutte le conoscenze disponibili per verificare le ripercussioni che dette attività possono avere sull'ambiente ed a sviluppare adeguate metodologie e procedure che assicurino la considerazione degli aspetti ambientali accanto a quelli tecnici ed economici, instaura un meccanismo penetrante che incide in modo sostanziale nel processo decisionale delle stesse amministrazioni costringendole ad introiettare a fianco delle loro finalità istituzionali, anche valori di ordine ambientale.
2. La nozione di sviluppo sostenibile rappresenta la chiave di volta di un nuovo modello di *policy making*, al contempo economico ed ambientale, che la Comunità Internazionale ha posto al centro dell'attenzione con una serie di documenti adottati in occasione del primo *Earth Summit*, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. Si rinvia a S. P. Johnson *The Earth Summit*, e a L. Campiglio, L. Pineschi, D. Siniscalco e T. Treves (eds.) *The Environment after Rio International law and Economics* 1994.
3. Così E. Boscolo, "La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas", in *Urb. app.*, 2002, p. 1123.
4. L'Italia è stata comunque condannata dalla corte di Giustizia europea con sentenza 08/11/2007 n C-40/07 per la mancata trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale.
5. A parere di chi scrive un ulteriore sintomo della confusione in cui era occorso il legislatore delegato del 2006 era rinvenibile nell'art. 4 del D.Lgs. 152/2006 che prevedeva la nullità del Piano o programma ove non venisse espletato il necessario procedimento di valutazione. Poiché la nullità è la sanzione più rilevante che l'ordinamento possa prefigurare, il suo impiego sembrava quasi voler segnalare la funzione di controllo della procedura di Vas rispetto agli effetti ambientali del Piano e Programma.
6. Questa alternativa viene individuata ad esempio negli studi preparatori per l'attuazione della Vas che erano stati predisposti dal Ministero dell'ambiente. V. anche E. Boscolo, "Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione", in *Urb. app.*, 2008, p. 544.

## Spiragli di luce sulla applicazione della Vas in Sicilia

Giuseppe Trombino

Solo da pochi mesi le fitte nebbie che hanno avvolto in Sicilia l'applicazione della Vas hanno cominciato a diradarsi facendo penetrare qualche tenue chiarore.

Nel maggio del 2012 infatti, la lunga e sconcertante vicenda della applicazione della Vas ai Prg, che si è trascinata a partire dal Luglio del 2004 attraverso una serie di maldestre iniziative legislative e amministrative (sulle quali si è riferito nel n. 221/222 di *Urbanistica Informazioni*), si è (forse) definitivamente conclusa con la abrogazione della norma con la quale l'Assemblea regionale aveva preteso di definire un regime transitorio che consentiva di non applicare la Vas ai piani urbanistici in itinere.

L'abrogazione della norma, se da un lato ha fatto tornare la situazione al punto di partenza lasciando la Sicilia del tutto priva di una propria regolamentazione della Vas, ha comunque chiuso una stagione, in vero troppo lunga, di confusione normativa ed incertezza operativa, che ha finito per determinare un blocco pressoché assoluto delle attività di pianificazione nella Regione.

Con la abrogazione della norma si è implicitamente ma definitivamente stabilito che tutti i procedimenti di pianificazione urbanistica e territoriale e tra questi certamente i Prg e le loro Varianti significative, in qualunque fase del loro iter di formazione si trovino, devono essere accompagnati dalle procedure di Vas.

Il problema lasciato aperto è adesso quello della regolamentazione dei procedimenti di Vas ed in particolare della armonizzazione di tali procedure con quelle di formazione dei Prg, che in Sicilia continuano ad essere regolate da vetuste disposizioni legislative ancora sostanzialmente riferibili alla Legge fondamentale del 1942 e naturalmente anche quello della regolamentazione delle fasi transitorie, nelle quali occorrerà sottoporre a procedimenti di valutazione ambientale un gran numero di strumenti urbanistici già in molti casi definiti e da tempo conclusi e adottati ma non ancora approvati.

Nessun contributo significativo potrà dare in questa attività il Documento metodologico sulla Vas approvato dalla Giunta di Governo regionale con deliberazione n. 200 del 16 Maggio 2009, che costituisce l'unico atto amministrativo che la Regione è riuscita a mettere in piedi in questi anni in materia di Vas e che ha (sinora) resistito alle censure giuridiche; le indicazioni procedurali e metodologiche in esso contenute infatti, oltre ad essere generiche e poco circostanziate, sono diventate anche di incerta applicabilità a seguito della più recente evoluzione del quadro normativo nazionale in materia di Vas<sup>1</sup>. Con tale Documento sono state comunque garantite le condizioni minime di operabilità ai procedimenti di Vas, tra le quali quella della individuazione della Autorità competente, che "fino all'emanazione della normativa regionale in materia di valutazione ambientale strategica", è individuata in Sicilia nel Servizio V.A.S. - V.I.A. del Dipartimento regionale del Territorio e dell'Ambiente.

Malgrado le criticità sin qui segnalate, può tuttavia affermarsi che la applicazione della Vas in Sicilia, almeno per quanto concerne i piani regolatori e le loro Varianti significative, superate le iniziali incertezze applicative, sta rapidamente entrando in una fase a regime.

Ad oggi (Dicembre 2012) sono circa 60 i comuni siciliani che hanno avviato, con la pubblicazione dei Rapporti ambientali, le procedure di Valutazione Ambientale Strategica per la formazione di nuovi Prg o di Varianti generali ai Prg vigenti; di questi 4 comuni le hanno avviate nel 2009, 6 nel 2010, 11 nel 2011 e tutti gli altri nel corso del 2012. A questi vanno aggiunti una ventina di altri comuni che hanno già inoltrato all'Autorità regionale competente il Rapporto preliminare e che attendono, in alcuni casi da mesi, di poter procedere alla pubblicazione del Rapporto ed alla consultazione dei soggetti competenti.

Quindici di questi sessanta comuni hanno completato le procedure con la pubblicazione del Rapporto Ambientale definitivo e per 10 di questi l'Autorità Ambientale regionale ha già provveduto al rilascio del parere motivato finale; precisamente sono stati rilasciati, con specifici Decreti Dirigenziali, 2 pareri nel 2010, 3 nel 2011 e 5 nel 2012.

Il numero, in vero non indifferente, di pro-

cedure di Vas sin qui avviate trova una spiegazione nel sostanziale blocco delle attività urbanistiche comunali, di cui si è detto, che ormai da qualche anno la lunga vicenda della Vas ha determinato in Sicilia.

Pur essendo tutt'altro che efficiente, la macchina della pianificazione urbanistica in Sicilia aveva mediamente consentito, sino a qualche anno fa, di approvare ogni anno una ventina di nuovi piani regolatori, che hanno aggiornato precedenti Prg, ovvero sostituito vetusti strumenti urbanistici quali i Programmi di Fabbricazione (che ancora tuttavia regolano l'attività urbanistica in 57 dei 390 comuni siciliani) o i Piani comprensoriali post-terremoto (ancora vigenti in 16 comuni).

Dall'entrata in vigore delle disposizioni riguardanti la Vas il numero di nuovi Prg approvati si è però drasticamente ridotto a poche unità l'anno sino ad arrivare, nel 2012, al minimo storico di 2 soli piani approvati.

L'elevato numero di nuovi procedimenti urbanistici è dunque dovuto, in misura consistente, alla riattivazione di procedure urbanistiche da tempo avviate e rimaste per molti mesi bloccate. Anche i provvedimenti finali di Vas sin qui emessi riguardano in buona misura piani già adottati prima dell'avvio delle procedure di Vas. Tali circostanze rendono poco significativa l'analisi delle esperienze sin qui avviate; è chiaro infatti che l'applicazione del procedimento di Vas ad un piano già definito e giuridicamente formato attraverso l'adozione e l'esame delle osservazioni da parte del Consiglio comunale svilisce il ruolo della Vas, riducendola ad un strumento di verifica, il più delle volte formale e privo di reale efficacia e fa venir meno il suo contributo di innovazione metodologica nella costruzione dei processi di pianificazione. Tenendo ben presenti questi limiti, un esame delle esperienze sin qui avviate risulta comunque di notevole interesse nella misura in cui fa emergere macroscopiche criticità procedurali e carenze tecnico-metodologiche alle quali occorrerà porre rimedio se non si vuole che la Vas si trasformi in un inutile ulteriore appesantimento delle già defatiganti procedure di formazione dei piani regolatori<sup>2</sup>. Rinviando una più approfondita valutazione a quando le procedure di Vas entreranno in fase più avanzata, su alcune questioni preliminari si può però sin da subito esprimere una valutazione.

La prima riguarda l'Autorità competente in materia di Vas. La scelta di individuare un uni-

co soggetto regionale per tutte le procedure di Vas ha finito, come era facilmente immaginabile, per sovraccaricare le attività dell'ufficio regionale, tanto da non consentirgli di svolgere il proprio ruolo in maniera consapevole ed efficiente. Sugli uffici della Autorità ambientale regionale si sono riversati infatti, in questi ultimi anni senza alcun filtro, i procedimenti di formazione di piani e programmi e loro varianti di qualsiasi tipo e natura, dal piano di lottizzazione ai più complessi piani settoriali, di livello comunale, provinciale e regionale, da parte di soggetti pubblici e privati.

Lasciando da parte i problemi organizzativi che un tale diluvio di pratiche pone, che metterebbero in crisi qualsiasi struttura amministrativa, anche molto più efficiente di quella regionale, va sottolineato pure che per quanto attiene la regolamentazione delle diverse procedure di Vas l'Ufficio si è trovato a dover definire sul campo prassi applicative diversificate per i vari procedimenti, che invece avrebbero dovuto essere chiaramente regolamentate attraverso specifici provvedimenti normativi.

In definitiva dunque la scelta ha finito per determinare un "collo di bottiglia", nel quale hanno finito per infrangersi le speranze che l'inserimento delle nuove procedure valutative non comportasse un appesantimento dei procedimenti burocratici di formazione dei piani regolatori. Certamente la questione deve essere ripensata attraverso una seria analisi di performance; probabilmente il modello, adottato da altre regioni, che assegna a diverse Autorità la competenza sulle diverse tipologie di piani e programmi è quello preferibile e sul quale lavorare.

Una seconda considerazione riguarda i soggetti tecnici ai quali i Comuni hanno affidato la redazione dei Rapporti ambientali dei nuovi Piani regolatori. Solo in pochi casi tali soggetti sono stati gli stessi progettisti dei piani; il più delle volte i Comuni, nell'assenza di qualsiasi indicazione regolamentare, hanno affidato la redazione dei Rapporti ambientali, indifferentemente e secondo criteri non esplicitati, a tecnici esterni di varia professionalità e competenza, architetti, ingegneri, geologi, agronomi, naturalisti, urbanisti con il risultato di far assumere alla Vas il ruolo di strumento di valutazione del piano e dei suoi effetti ambientali piuttosto che quello di strumento di pianificazione delle scelte secondo obiettivi di sostenibilità ambientale. Tale diversità di approccio è particolarmente evidente nei procedimenti di

Vas conclusi, nei quali la scelta delle alternative di piano, quando non manca del tutto, si limita a considerare la opzione zero (assenza di piano) e quella del piano già progettato.

La questione risulta di importanza nodale, dal momento che da essa dipende la possibilità di far diventare la Vas uno strumento di innovazione metodologica del processo di pianificazione. Ferma restando la possibilità ed anzi l'opportunità di affiancare al progettista del Prg figure aventi specifiche competenze professionali settoriali, si ritiene però indispensabile che il coordinamento delle attività di Vas venga assegnato allo stesso progettista; solo in questo modo può aversi la garanzia che le "considerazioni ambientali" vengano integrate nel progetto di piano e che i piani "siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile", come prescritto dalla Direttiva europea<sup>3</sup>.

Una terza e per ora ultima questione, non meno cruciale, riguarda la partecipazione nei processi di Vas. La possibilità di far partecipare soggetti pubblici, associazioni private e singoli cittadini alla costruzione del piano costituisce, a ben guardare, una delle principali innovazioni che la introduzione della Vas può determinare. Tale possibilità, declinata in termini generici nella Direttiva europea, è stata articolata nel Codice dell'Ambiente, non soltanto senza alcuna enfasi, ma al contrario attraverso la definizione di rigide procedure burocratiche che solo se interpretate in sede regionale in maniera estensiva e creativa possono effettivamente configurare processi di partecipazione alle decisioni.

In assenza di qualsiasi indicazione regolamentare, in Sicilia le procedure di Vas hanno cominciato a svolgersi nelle forme indicate nel testo normativo nazionale. La casistica è ancora troppo limitata per poter formulare considerazioni definitive; per di più, come si è detto, in molti casi la Vas ha avuto dichiaratamente il carattere di una verifica a posteriori che le ha tolto qualsiasi potenzialità innovativa.

Pur con questi limiti alcune valutazioni possono però già formularsi, a cominciare dalle consultazioni sul Rapporto preliminare dei soggetti competenti in materia ambientale; benché l'Autorità competente abbia progressivamente esteso l'elenco dei soggetti da consultare sino a proporre ai Comuni elenchi formati da una cinquantina di Enti, in realtà i soggetti pubblici che hanno dato un contributo significativo alla costruzione del processo valutati-

vo o che semplicemente hanno risposto sono stati generalmente assai pochi, tanto da determinare una vistosa sproporzione tra l'impegno che tale fase di consultazione ha richiesto ed i risultati ottenuti. Certamente tali risultati non consentono di immaginare che attraverso simili procedure possa ottenersi l'affermazione di un modello di copianificazione tra enti istituzionali, come sarebbe auspicabile.

Considerazioni non dissimili devono farsi per il Documento definitivo di Vas, la cui pubblicazione, se fatta prima della adozione del Piano, secondo una prassi che l'Autorità regionale sembra voler consolidare, oltre a comportare un significativo appesantimento procedurale, esclude sostanzialmente dal procedimento di Vas la fase di adozione del piano da parte del Consiglio comunale, che è poi la fase decisionale più importante in un procedimento urbanistico, nonchè la successiva fase nella quale i cittadini, attraverso le osservazioni, contribuiscono al miglioramento delle previsioni del piano. Tale prassi, che tradisce il convincimento che la Vas sia una verifica tecnica del piano piuttosto che uno strumento progettuale offerto ai progettisti, ma anche e soprattutto ai decisori pubblici e privati, va certamente contrastata se non si vuole vanificare la straordinaria occasione di innovazione scientifica e metodologica che la Vas offre alla disciplina urbanistica.

1. Malgrado ciò, però, a tale regolamentazione hanno continuato a fare riferimento tutti i comuni siciliani per la approvazione delle modifiche minori ai Piani Regolatori e per l'autorizzazione dei piani di lottizzazione convenzionati e il ricorso alle procedure semplificate previste dalla Delibera ha almeno consentito di non bloccare del tutto la attività urbanistica nella Regione.
2. In realtà un esame esaustivo dei contenuti tecnici dei procedimenti di Vas avviati nella regione siciliana risulta ad oggi impossibile dal momento che la Autorità competente, attenendosi rigorosamente al dettato normativo contenuto nell'art. 13 del D.Lgs. n. 4/2008 ed interpretandolo nella maniera burocraticamente più restrittiva, non consente che vengano resi pubblici dai Comuni i Rapporti preliminari ed i loro allegati cartografici, limitandone la consultazione ai soli soggetti competenti in materia ambientale, ai quali gli stessi comuni devono inviare apposite password di lettura dei documenti.
3. L'art. 1 della Direttiva, ripreso poi dall'art. 4, c. 4 del D.Lgs. n. 4/2008 e s.m.i., prescrive l'integrazione delle considerazioni ambientali "all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione" dei piani.

## La Vas nel Veneto: stato dell'arte e riflessioni

Giovanni Campeol, Paola Noemi Furlanis, Giovanni Battista Pisani

Il 27 giugno 2001 l'Unione Europea emanava la Direttiva 2001/42/CE e la Regione Veneto, dopo solo quattro mesi, era già intervenuta con le deliberazioni n. 2988 del 01.10.2004, n. 3262 del 24.10.2006, n. 3752 del 05.12.2006, individuando l'Autorità Competente in materia e definendo criteri e modalità di applicazione delle procedure Vas.

Successivamente sono stati emanati molti atti normativi, con valenza legislativa e di indirizzo, al fine di recepire le successive Leggi dello Stato.

In particolare, al fine di semplificare e rendere più efficace la procedura di Vas, la regione Veneto ha recentemente emanato indirizzi che hanno anche affrontato il tema dell'esclusione di determinati piani dalle procedure di Vas.

### Gli aspetti critici nei Rapporti Ambientali di Vas

La Regione Veneto, con l'art. 14 della Legge Regionale 4/2008, ha provveduto ad individuare l'Autorità Competente, cui spetta l'adozione del provvedimento di Verifica di Assoggettabilità nonché l'elaborazione del parere motivato di cui rispettivamente agli articoli 12 e 15 del Codice Ambiente. Detta autorità è identificata nella Commissione Regionale Vas, già nominata, come detto, con Dgr 3262/2006.

Nell'ambito dell'attività istruttoria della Commissione Vas particolare attenzione è stata posta ai contenuti dei Rapporti Ambientali elaborati soprattutto in relazione alla predisposizione dei Piani di Assetto del Territorio (Pat) dei comuni.

I circa sei anni di lavoro della Commissione Vas hanno permesso di evidenziare come i Rapporti Ambientali continuano a presentare delle criticità, di seguito sintetizzate rispetto alle tematiche più significative.

### Mancata ottemperanza alle prescrizioni della Commissione Vas sul Rapporto Ambientale Preliminare

Spesso nel Rapporto Ambientale finale non vengono chiaramente evidenziate le modalità con cui lo stesso si uniforma alle prescri-

zioni poste dalla Commissione regionale per la Vas presenti nel parere motivato sul Rapporto Ambientale Preliminare.

### Quadro Ambientale

Come noto, il punto d) dell'allegato VI del Codice dell'Ambiente individua tra le informazioni da inserire nel Rapporto Ambientale anche quella relativa a "Qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma ... di cui all'art.21 del D.Lgs. 2001/228". Ciò detto, il Rapporto Ambientale spesso risulta sprovvisto di tali informazioni, limitandosi ad una descrizione sommaria dei siti comunitari, senza peraltro, assumere le risultanze emerse dalla Valutazione d'Incidenza Ambientale.

Inoltre, la matrice "Biodiversità, flora e Fauna" spesso risulta carente degli elementi di conoscenza necessari anche in relazione alla individuazione della Rete Ecologica di cui alle Nta del Pat.

### Integrazione Vas/Vinca

Il Rapporto Ambientale risulta spesso sprovvisto delle informazioni di cui al punto d) dell'allegato VI del Codice dell'Ambiente, limitandosi ad una descrizione sommaria dei siti comunitari, senza peraltro, assumere le risultanze emerse dalla Valutazione d'Incidenza Ambientale.

### Valutazione delle scelte di Piano

Spesso non vengono evidenziate né valutate tutte le azioni di Piano contenute nell'elaborato A4 "Carta della Trasformabilità" (il riferimento è al dimensionamento del Piano con l'individuazione delle "linee preferenziale di sviluppo insediativo residenziale", "linee preferenziale di sviluppo insediativo produttivo", "Programmi complessi di progetto", ecc.). Pertanto, la valutazione del Piano deve comprendere anche tali azioni. Inoltre, nella valutazione dell'opzione zero va considerata l'evoluzione dello stato ambientale del territorio pianificato nell'ipotesi della completa attuazione del vigente Prg.

In particolare nella valutazione ambientale complessiva spesso si rileva che:

- nelle tavole relative alla matrici ambientali il confronto viene fatto soltanto tra lo stato attuale e quello di progetto (non sono presenti né l'opzione zero né le ragionevoli alternative che vanno considerate;