

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica

Sezione Lombardia

Pianificare è anche valutare la sostenibilità ambientale delle scelte da fare.

La necessità di piena integrazione della VAS nel processo di pianificazione.

In relazione a una recente pronuncia del Giudice Amministrativo (sentenza del TAR Lombardia), che ha indotto per molte Amministrazioni Comunali lombarde ed anche per l'Amministrazione Regionale difficoltà di rilievo, ma anche perché approfondimenti comunque appaiono opportuni sia de jure condito, ovvero sia a fini di interpretazione di vigenti norme statali e regionali, sia de jure condendo, l'Inu Lombardia si è posta alcuni interrogativi ai quali con il presente documento vengono date alcune prime risposte.

Ovviamente, si manifesta, in primo luogo, il massimo rispetto per la posizione già assunta sul tema dall'Autorità Giudiziaria Amministrativa ed anche per quelle che verranno assunte dall'Autorità stessa in seguito agli appelli che, contro l'indicata sentenza del TAR della Lombardia, sono stati già proposti.

Le prime valutazioni sul tema che di seguito vengono esposte sono quelle suggerite anche dalla considerazione delle risultanze di un incontro che l'Inu Lombardia ha organizzato alcuni giorni orsono (in data 6 luglio 2010) ed al quale hanno partecipato un noto costituzionalista ed alcuni esperti in materia di valutazione ambientale strategica dei piani.

Premesso quanto sopra, si rileva in breve e schematicamente quanto segue

1) L'Inu Lombardia ritiene che non possa comunque essere messa in dubbio l'esigenza di una piena integrazione della valutazione ambientale strategica nel processo di enucleazione e poi definizione delle scelte che devono essere fatte mediante i piani ed i programmi.

A tal proposito si rileva che non pare sia stato in alcune sedi oggetto di attenta considerazione l'esigenza (a seconda dei casi) di interpretare e di definire le disposizioni statali e regionali alla luce dei chiari principi affermati dalla Direttiva C.E. n. 2001/42 che con le stesse è stata recepita.

La Direttiva prevede chiaramente

-“l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente...”

-e non (si badi bene) sub procedimenti (cui riconoscere elevata autonomia) finalizzati a controlli di merito relativi alla sostenibilità ambientale delle previsioni di piani e programmi da parte di un soggetto pubblico diverso da quello che esercita le funzioni di pianificazione o programmazione delle quali trattasi.

Il principio della piena integrazione testè richiamato risulta più volte affermato sia nelle premesse della direttiva sia con l'articolato della stessa.

Basti fare riferimento, quanto all'articolato, all'art. 1 sugli “obiettivi” e alla nozione di “valutazione ambientale” contenuta nell'art. 2 avente ad oggetto le “definizioni”.

Per quanto superfluo, si aggiunge che la valutazione ambientale strategica della quale trattasi non è concepita dalla Direttiva, né è correttamente concepibile con

disposizioni statali e regionali di recepimento di essa, né sembra sia stata, nel caso dell'Italia, concepita come una valutazione relativa ad un progetto definito ed affidata, necessariamente, a un soggetto diverso dal soggetto che è titolare delle funzioni di pianificazione e programmazione.

A tal proposito pare sia da evidenziare che la valutazione ambientale, come prevede l'art. 4 della Direttiva comunitaria: "deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano e del programma e anteriormente alla sua adozione".

Secondo l'Inu Lombardia la valutazione ambientale e strategica può, anzi deve, alla luce della Direttiva comunitaria, essere vista come parte essenziale della pianificazione e della programmazione insuscettiva di disciplina mediante la previsione di subprocedimento affidato necessariamente a soggetto diverso da chi esercita le funzioni.

Sicuramente pianificare e programmare significa anche valutare, ovviamente con gli apporti (si badi bene) di tutti i soggetti aventi qualificazione utile al fine, soggetti che devono essere coinvolti nel procedimento dal soggetto pubblico, cui solo può competere (con esclusione dell'esercizio di funzioni di controllo da parte di altro soggetto pubblico) di provvedere alle sintesi necessarie per la definizione delle scelte che deve, ovviamente, intervenire alla luce della sicuramente doverosa considerazione dei possibili effetti di essi sull'ambiente.

Non appare eccessivo asserire, facendo ricorso a un termine teologico, che il rapporto che deve intercorrere tra la pianificazione o programmazione e la parte di essa indicata come "valutazione ambientale strategica" è un rapporto di "consustanzialità".

Pienamente, quindi, sembra sia da giustificare l'affermazione dell'indicata esigenza di piena integrazione.

2) In secondo luogo l'Inu Lombardia ritiene sia da evidenziare l'improponibilità del ritorno, sia pur in modo surrettizio, alla previsione dell'esercizio di funzioni di coamministrazione provinciali e regionali relative agli strumenti urbanistici locali nelle Regioni che ne hanno disposto il superamento.

Se, in modo vincolante o comunque fortemente condizionante, un soggetto pubblico diverso dall'Amministrazione locale dovesse essere chiamato a esprimere valutazioni di merito sul piano locale (da un angolo di visuale attento alla sostenibilità ambientale) indirettamente si avrebbe l'indicato ripristino che sembra sia da considerare inammissibile anche alla luce del principio di sussidiarietà puntualmente richiamato nelle premessa o "considerando" sub 8 della Direttiva comunitaria della quale trattasi ed anche nell'art. 3 quinquies del Codice dell'Ambiente.

In ogni caso non si può ritenere che risulti prescritto, o sia da prescrivere, l'obbligo per le Regioni di prevedere, in sede di disciplina della VAS, il ripristino delle funzioni di coamministrazione stessa già da esse eliminate.

L'Inu Lombardia non ritiene che si debba omettere di prestare attenzione, oltre che all'indicato principio di sussidiarietà, al principio di adeguatezza.

Interrogativi in merito si pongono con riferimento all'esercizio di funzioni di pianificazione e programmazione e, con esse, delle funzioni di valutazione di sostenibilità ambientale delle scelte da enucleare e da definire da parte dei Comuni cosiddetti "polvere" o che, comunque, hanno un numero limitato di abitanti.

Con riferimento a tali realtà l'Inu Lombardia ritiene che possano essere promosse scelte tese a coniugare l'applicazione del principio di sussidiarietà con l'applicazione del principio di adeguatezza o a risolvere i contrasti configurabili tra le esigenze di applicare un principio e l'altro mediante la creazione, a livello regionale, di adeguati supporti tecnici ai Comuni piccoli, utili (si badi bene) non solo ai fini delle valutazioni delle quali trattasi ma anche ai fini di un corretto esercizio delle funzioni di pianificazione nell'ambito dei cui procedimenti le valutazioni stesse debbono intervenire.

Altresì, l'Inu Lombardia ritiene che sia ipotizzabile la previsione del ricorso e/o di incentivi al ricorso a forme associate di esercizio delle funzioni delle quali trattasi che (lo si ribadisce) sono, al contempo, funzioni di pianificazione e di valutazione ambientale.

3) In terzo luogo, l'Inu Lombardia ritiene che, comunque, in sede di approfondimenti relativi a possibili interpretazioni della disciplina vigente ed anche de jure condendo occorra operare una netta distinzione tra

-le scelte di tipo procedurale od operativo che devono essere fatte nell'ambito, sempre, dell'unitario processo di pianificazione o programmazione al fine di garantire approfondite valutazioni di sostenibilità ambientale

-e le scelte aventi ad oggetto l'acquisizione di tutte le conoscenze necessarie ai fini della valutazione stessa e, quindi, il coinvolgimento all'uopo di tutti i soggetti pubblici e non dotati di qualificazione tecnico-ambientale utile ai fini della valutazione stessa.

Ben più importante è garantire, comunque, i suddetti apporti che operare, quanto alle procedure, una scelta piuttosto che un'altra.

Si torna quindi ad affermare, ancora una volta, che il subprocedimento dotato di relativa autonomia che può, correttamente, essere configurato ai fini della VAS, deve essere un procedimento atto a garantire tutti i suddetti apporti e non un procedimento finalizzato ad un controllo di merito (da un angolo di visuale attento alla sostenibilità ambientale) delle scelte di pianificazione e programmazione da parte di un diverso soggetto pubblico. I previsti processi partecipativi costituiscono un antidoto al rischio di autoreferenzialità da parte dell'Ente che pianifica.

Per quanto superfluo si ricorda che la funzione di sintesi non può che spettare all'ente titolare della funzione di pianificazione.

L'Inu Lombardia

-nel manifestare, ancora una volta, il massimo rispetto anche per le diverse opinioni espresse in sede giudiziaria

-auspica che, in applicazione della disciplina vigente (in forza di interpretazione che ad essa si ritiene sia da dare) o, qualora ciò dovesse essere considerato necessario, mediante modifiche o "messe a punto" della disciplina stessa, venga consentita, anzi garantita la sopra indicata piena integrazione della VAS nei procedimenti di pianificazione e programmazione con esclusione dell'esercizio di funzioni di coamministrazione e/o controllo da parte di Ente diverso da quello che pianifica.