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

Valutazione ambientale strategica, identità o alterità dell'autorità competente rispetto all'autorità decidente

A cura della Dott.ssa Claudia Guidorzi

Premessa. Il dirompente imperativo della sostenibilità[1] ha contribuito a diffondere la consapevolezza della interdipendenza tra le istanze di tutela dell'ambiente e il perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale.
Una nuova sensibilità ha animato la coscienza sociale, ampliato gli orizzonti del pensiero giuridico, condotto l'azione amministrativa verso una più consapevole e razionale gestione del territorio.
La tutela dell'ambiente condiziona l'attività di pianificazione, intesa quale complessa serie di attività conoscitive, valutative, di programmazione e di controllo, volta a orientare lo sviluppo del territorio. Non si tratta soltanto di un nuovo modo di fare pianificazione nella prospettiva della sostenibilità <<*ma di dare effettivo contenuto alla funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 della Costituzione e di introdurre, nell'esercizio della cura degli interessi pubblici, elementi di doverosità dell'azione amministrativa*>>[2].
Si inserisce in un questo mutato contesto culturale anche la valutazione ambientale strategica, quale onere di carattere procedurale che impone una anticipata[3] valutazione degli impatti ambientali nel processo di pianificazione <<*attraverso due linee direttrici: l'interesse ambientale nel procedimento di formazione del piano urbanistico e la tutela dell'ambiente all'interno del piano urbanistico*>>[4].

Il quadro normativo generale. La direttiva 2001/42/CE delinea il quadro di riferimento per la valutazione ambientale e demanda agli Stati membri la definizione delle modalità della procedura. Così anche per la fase delle consultazioni, ed in particolare l'art. 6, al paragrafo 3, riconosce agli Stati membri la designazione delle autorità che, in ragione delle loro competenze ambientali, possono essere interessate dagli effetti derivanti dall'attuazione del piano/programma, e che devono pertanto essere consultate, conformemente alle modalità di consultazioni parimenti determinate dagli Stati membri.

---

[1] FRACCHIA, in *Diritto dell'ambiente*, ROSSI (a cura di), Giappichelli, 2011, pag. 175 <<*lo sviluppo sostenibile, concetto fondato sull'idea di dovere nei confronti delle generazioni future, incarna la finalità ultima che è in grado di condizionare anche la tutela dell'ambiente*>>.
[2] URBANI, *Urbanistica solidale – alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, 2011, pag. 12.
[3] In tal senso il quarto considerando della dir. 2001/42/CE, <<*la valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione*>>.
[4] PORTALURI, *Diritto dell'ambiente*, in ROSSI (a cura di), Giappichelli, 2011, pag. 244.

© 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)

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

Coerentemente il d.lgs. 152/2006 all'art. 5 definisce quale autorità competente la <<*pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi*>> (lett. *p*)) e quale autorità procedente la <<*pubblica amministrazione che elabora il piano o programma o lo recepisce, adotta, approva*>> (lett. *q*)).
L'Autorità procedente elabora il piano o programma e l'Autorità competente è chiamata ad esprimere un parere motivato sulla proposta di piano/programma e sul rapporto ambientale, nonché sul piano di monitoraggio (art. 11, d.lgs. 152/2006).
La questione dell'autonomia dell'autorità competente rispetto all'autorità procedente è stato di recente affrontato dalla giurisprudenza amministrativa, ed ha visto contrapporsi una tesi *separazionista* a una tesi *integrazionista*[5].

La giurisprudenza. La prima sentenza da ricordare è del TAR Lombardia, Milano, sez. II, 17 maggio 2010, n. 1526[6] che ha annullato le delibere di adozione dello strumento urbanistico comunale, in ragione dell'illegittimità della procedura di VAS, derivante dall'individuazione del'autorità procedente e dell'autorità competente in due differenti uffici del medesimo Comune.
L'interpretazione delle disposizioni codicistiche dedicate alla VAS conduce il Giudice a riconoscere <<*la necessità di separazione fra le due differenti autorità - quella procedente e quella competente - il cui rapporto nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale strategica appare tutto sommato dialettico, a conferma dell'intendimento del legislatore di affidare il ruolo di autorità competente ad un soggetto pubblico specializzato, in giustapposizione all'autorità procedente, coincidente invece con il soggetto pubblico che approva il piano*>>.
Di grande rilievo la conclusione del Tribunale: <<*nella scelta dell'autorità competente, l'autorità procedente deve individuare soggetti pubblici che offrano idonee garanzie non solo di competenza tecnica e di specializzazione in materia di tutela ambientale, ma anche di imparzialità e di indipendenza rispetto all'autorità procedente, allo scopo di assolvere la funzione di valutazione ambientale nella maniera più obiettiva possibile, senza condizionamenti - anche indiretti - da parte dell'autorità procedente. Qualora quest'ultima, infatti, individuasse l'autorità competente esclusivamente fra soggetti collocati al proprio interno, legati magari da vincoli di subordinazione gerarchica rispetto agli organi politici o amministrativi di governo dell'Amministrazione, il ruolo di verifica ambientale finirebbe per perdere ogni efficacia, risolvendosi in un semplice passaggio burocratico interno, con il rischio tutt'altro che remoto di vanificare la finalità della disciplina sulla VAS e di conseguenza di pregiudicare la corretta applicazione delle norme comunitarie*>>.
In queste brevi battute viene fissato il principio di separazione e autonomia dell'autorità competente, chiamata ad esprimere un parere in sede di valutazione ambientale, rispetto all'autorità procedente, cui compete l'elaborazione del piano sottoposto a valutazione.

---

[5] Espressioni utilizzate da FANTIGROSSI, *Autonomia e terzietà per l'autorità competente in materia di VAS*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6, pag.1012.
[6] Per un commento della stessa di veda FANTIGROSSI, *L'autorità competente in materia di VAS senza terzietà*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, pag. 503, nonché MAZZOLENI, *La valutazione ambientale strategica: applicazione pratica e giurisprudenziale tra i ripensamenti del legislatore*, in *Ambiente e diritto*, 2010, pag. 8.

© 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)

Il Consiglio di Stato nella sentenza del 21 gennaio 2011, n. 311, ha viceversa osservato che <<*in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse e separate*>>, e pertanto ha ritenuto non illegittima ma anzi <<*quasi fisiologica l'evenienza che l'autorità competente alla VAS sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente*>>.
Sembrerebbero ribaltate le conclusioni dell'appellata sentenza del giudice milanese, ma <<*la reiezione potrebbe essere più apparente che reale*>>[7]. Il Consiglio di Stato riconosce, in linea con lo spirito della direttiva comunitaria, che <<*l'opinione preferibile costruisce la VAS non già come un procedimento o sub procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale nella pianificazione medesima*>> e che << *le due autorità, seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano in collaborazione tra di loro in vista del risultato finale di formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale*>>.
Ciò che rileva è che <<*i meccanismi [...] siano idonei ad assicurare il risultato di garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nella fase di elaborazione, predisposizione e adozione di un piano o programma destinato a incidere sul territorio*>>.
Il T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, sent., 09.02.2012, n. 51, nel valutare, tra l'altro, la legittimità della procedura di valutazione ambientale strategica effettata dal Comune che rivestiva sia la qualità di autorità procedente sia di autorità competente all'elaborazione del piano, si richiama alla predetta sentenza del Consiglio di Stato n. 311/2011. Il Tribunale ha affermato che <<*la valutazione ambientale strategica (VAS) non costituisce un sub-procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma un semplice passaggio endoprocedimentale che si concreta nell'espressione di un parere di verifica della sostenibilità ambientale della pianificazione, e dall'altro che il principio di sussidiarietà (tra Stato e livelli territoriali inferiori) opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali e che nella specie "l'autorità procedente" e "l'autorità competente" andavano perfettamente a coincidere nello stesso Ente, cioè nel Comune in quanto la L.R. Abruzzo n. 11 del 1999, snellendo le procedure di approvazione dei piani comunali, ha conferito ai Comuni, con rinvio di indubbia natura dinamica, attribuzioni riferite anche alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica, secondo quanto previsto dall'art. 11 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Conclusivamente si è pertanto affermato che il trasferimento delle competenze in ordine al procedimento di approvazione del piano implica necessariamente il trasferimento anche delle competenze in ordine alla procedura di VAS. [...] La Regione Abruzzo con circolare del 19 gennaio 2011 ha nuovamente confermato che "l'autorità competente" in materia va individuata nel soggetto istituzionale al quale spetta, in base alla normativa vigente, l'adozione del piano o del programma*>>.
Il T.A.R. Lombardia Brescia, nuovamente chiamato a pronunciarsi sulla terzietà dell'autorità competente rispetto all'autorità procedente, con la sentenza del 16.01.2012, n. 56 (sez.I), ritiene legittima la nomina dell'autorità competente per la VAS, coincidente con il responsabile del procedimento di redazione del piano poiché <<*nel nominare l'Autorità competente per la VAS il*

[7] MAZZOLENI, *Ancora sulla VAS, "alla prova" davanti ai giudici italiani* (nota a Consiglio di Stato, n. 133/2011), in *Ambiente e sviluppo*, 2012, pag.4.

© 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)

Comune si sarebbe attenuto alle prescrizioni regionali, da ritenere conformi alla legge e alla direttiva comunitaria, le quali non prevedono in alcun modo che si debba nominare tale una amministrazione diversa da quella che procede>>.

Da ultimo, il Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 17-09-2012, n. 4926[8], pronunciandosi sulla asserita illegittimità della procedura di VAS a cagione del cumulo di funzioni in capo alla medesima persona, riprende, ritenendo di non doversi discostare, la decisione n. 133/2011 che esclude la necessaria distinzione tra le due autorità. Tale conclusione poggia sulla configurazione stessa della valutazione ambientale strategica che non è un procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, confortata *<<dalle modifiche apportate al D.Lgs. n. 152 del 2006 dal recentissimo D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, laddove già a livello definitorio si distingue tra il "parere motivato" che conclude la fase di VAS art. 5, comma 1, lett. m), e il "provvedimento" di VIA art. 5, comma 1, lett. p) ...solo nel secondo caso, e non nel primo, si è in presenza di una sequenza procedi mentale logicamente e ontologicamente autonoma>>.*

La Corte di Giustizia. Sul tema della terzietà ed imparzialità dell'autorità competente ad esprimere un parere sulla VAS è intervenuta anche Corte di Giustizia[9], chiamata dalla Court of Appeal in Northen Ireland a definire *<<se la direttiva 2001/42/CE debba essere interpretata nel senso che, allorché un'autorità nazionale che elabora un piano, rientrante nell'ambito dell'art. 3, sia essa stessa l'autorità con competenza generale in materia di ambiente nello Stato membro di cui trattasi, quest'ultimo possa rifiutarsi di designare, ai sensi dell'art. 6, n. 3, un'autorità che deve essere consultata ai fini degli artt. 5 e 6>>.*

Il punto di partenza è l'art.6 par. 3 della dir. 2001/42/CE che attribuisce agli Stati membri l'individuazione dell'autorità che, per le proprie competenze in materia ambientale, deve essere consultata nelle differenti fasi dell'*iter* di elaborazione del piano o programma. Nel caso di specie era stata designata quale unica autorità ai sensi dell'art. 6 par. 3 proprio il Ministero per l'Ambiente

Conclude la Corte ritenendo che in tali circostanze *<<l'art. 6, n. 3, della direttiva 2001/42 non impone che sia creata o designata un'altra autorità consultiva ai sensi di tale disposizione, purché, in seno all'autorità normalmente incaricata di procedere alla consultazione in materia ambientale e designata a tal fine, sia organizzata una separazione funzionale in modo tale che un'entità amministrativa, interna a tale autorità, disponga di un'autonomia reale, la quale implichi, segnatamente, che essa abbia a disposizione mezzi amministrativi e risorse umane propri, sia in tal modo in grado di svolgere i compiti attribuiti alle autorità consultive ai sensi di tale art. 6, n. 3, e, in particolare, di fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma previsto dall'autorità dalla quale essa promana>>.*

---

[8] il Consiglio di Stato si pronuncia sull'appello proposto avverso la sentenza del TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 16.11.2011, n. 1586.

[9] Quarta sezione, 20 ottobre 2011 (procedimento C-474/10). Per un approfondimento si rinvia al più autorevole commento di CERUTI M., *La fase della consultazione nella valutazione ambientale strategica di piani e programmi: la Corte di Giustizia detta agli Stati membri le regole per la designazione dell'autorità competente (interna o esterna all'ente pianificatore?) e dei termini congrui per l'espressione del parere*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, fasc.2 p. 234.

© 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)

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

Solo in ragione delle peculiarità del caso concreto la Corte arriva a concludere per la non necessità di designare un'autorità competente terza rispetto all'autorità che elabora il piano, purché, anche in tale caso eccezionale, sia garantita una indipendenza funzionale della stessa.

Riflessioni. E' sicuramente lento il processo di interiorizzazione di quello che è stato definito come un nuovo modo di fare pianificazione, il quale si inserisce in un contesto più generale di mutamento, che ha visto la nascita di una nuova sensibilità ambientale e nuove istanze sociali, che non sempre trovano adeguati strumenti di tutela giuridica. Anche grazie a questo apporto interpretativo della Corte di Giustizia siamo tutti chiamati a valutare se l'agire amministrativo sia conforme alla normativa comunitaria e nazionale di recepimento. Calzanti sembrano essere le parole di Kierkegaard, con le quali si intende concludere la presente riflessione: *"l'attesa è una freccia che vola e resta conficcata nel bersaglio; la realizzazione dell'attesa è una freccia che oltrepassa il bersaglio*".

Claudia Guidorzi

Pubblicato il 3 dicembre 2012

© 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)

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

BIBLIOGRAFIA

ARTICOLI DI RIVISTE GIURIDICHE

1. CERUTI M., *La fase della consultazione nella valutazione ambientale strategica di piani e programmi: la Corte di Giustizia detta agli Stati membri le regole per la designazione dell'autorità competente (interna o esterna all'ente pianificatore?) e dei termini congrui per l'espressione del parere,* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, 2;
2. FANTIGROSSI, *Autonomia e terzietà per l'autorità competente in materia di VAS* (nota a TAR Lombardia, Milano, sez. II, 17 maggio 2010, n. 1526), in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, 6;
3. FANTIGROSSI, *L'autorità competente in materia di VAS senza terzietà (nota a Consiglio di Stato,* sez. IV, 12 gennaio 2011, n.133), in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, fasc. 3-4;
4. MAZZOLENI, *Ancora sulla VAS, "alla prova" davanti ai giudici italiani* (nota a Consiglio di Stato, n. 133/2011), in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 4;
5. MAZZOLENI, La Valutazione ambientale strategica: applicazione pratica e giurisprudenza tra i ripensamenti del legislatore, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 8;

OPERE

1. ROSSI, *Diritto all'ambiente*, (a cura di), Torino, 2011;
2. URBANI, *Urbanistica solidale – alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, 2011.

© 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)