

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA NELL'ESPERIENZA LOMBARDA

Avv. Paola Brambilla
Verona, 16 febbraio 2024

AGENDA

Le fonti regionali

L'iter procedimentale

Le autorità competenti

I lepta e l'autonomia
(in)differenziata



INTRODUZIONE

Come spesso accade, i modelli regionali divergono più o meno significativamente dagli iter procedurali delineati dal legislatore statale.

Ciò avviene sia in ragione della necessità di disciplinare con maggior dettaglio il procedimento amministrativo, sia dalle specifiche visioni della pianificazione che ogni Regione abbraccia già a livello statutario che normativo.

In particolare, un forte decentramento al livello comunale anche delle funzioni in materia di valutazione ambientale strategica, parallelo a un ordinamento regionale caratterizzato da ampi trasferimenti e sulle deleghe di funzioni agli enti territoriali, può incidere sulla rispondenza del procedimento di VAS ai principi in materia ambientale eurounitari e nazionali.

Si cercherà quindi di tracciare un quadro ragionato del sistema regionale, teso anche alla verifica della sua coerenza con il tema dei Lepta e dell'autonomia differenziata.



LE FONTI REGIONALI

Legge e Soft law

NORMATIVA REGIONALE

Legge regionale 12/05

Art. 4 - Valutazione ambientale dei piani

- DCR e DGR indirizzi e disciplina
- Oggetto
- Competenze
- Piccoli comuni
- Nucleo VAS Pre-scoping

DCR 351/07

Indirizzi generali per la valutazione di piani e programmi

- Finalità
- Definizioni
- Integrazione della dimensione ambientale nei p/p
- Ambito di applicazione
- Fasi metodologiche procedurali
- La partecipazione integrata
- Raccordo con altre procedure
- SIVAS

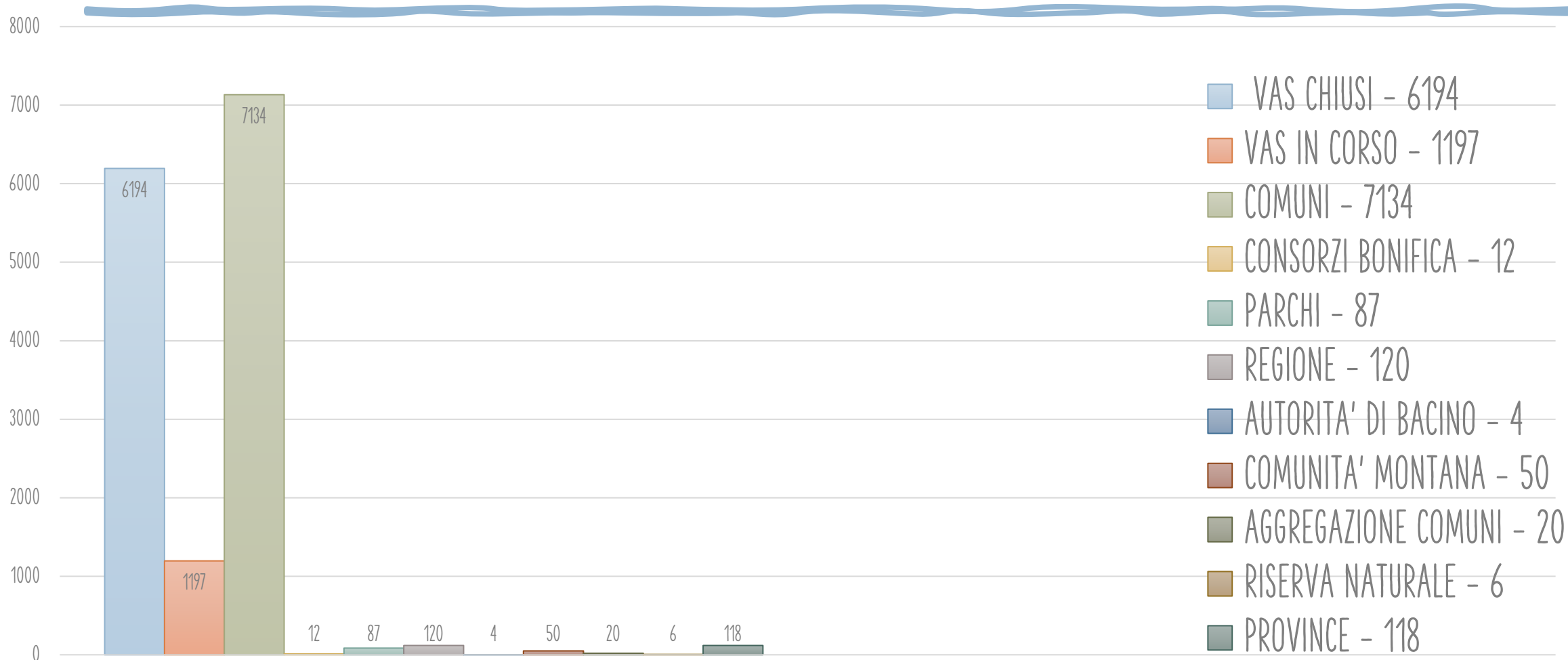
DGR 10971/2009

Indirizzi organizzativi e applicativi

- DGR 6420/2007 nucleo tecnico VAS
- DGR 761/2010 modelli metodologici procedurali e organizzativi
- DGR 3836/2012 modello VAS varianti PdS e PdR
- DGR 6707/2017 modello VAS piani consortili
- DGR 2667/2019 modelli AdP VAS-VINCA-VERIFICA DI VIA

ALCUNI DATI...REPORTISTICA AL 16.2.2024

PROCEDIMENTI



LA C.D. GRAUE ZIFFER



Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente
DIREZIONE GENERALE
DIREZIONE OPERAZIONI
U.O.C. - PROCEDIMENTI INTEGRATI

Si ricorda infine che in fase di attuazione degli interventi previsti dal Piano occorre verificare la necessità di sottoporre gli stessi a procedimento di V.I.A. o verifica di assoggettabilità V.I.A. (di cui alla l.r. 5/2010).

Soggetto	Osservazioni	Recepimento
Conferenza VAS - Seduta conclusiva 2 maggio 2018		
ARPA LOMBARDIA prot. 8547/2018	Si riportano alcune considerazioni in merito ad interventi specifici che possono avere effetti sulla componente naturalistica: per tutti gli interventi che prevedono la ristrutturazione o il consolidamento del rivestimento e delle sponde dei canali e/o dell'alveo si suggerisce di valutare il mantenimento per alcuni tratti, delle sponde e dell'alveo in materiale naturale;	Le indicazioni contenute nel parere sono state implementate nelle misure di mitigazione delle azioni di Piano.

VAS ELUSE / RIEDITATE IN OTTEMPERANZA CON SALVEZZA DEI PIANI IN ITINERE / VAS POSTUME, / VAS DRIBBLATE / NO MONITORAGGIO

C. Stato 389/2010, 3271/2018, 5135/2018, 3040/2018, 2106/2020

C. Stato 1355/2021

C. Stato 4493/2013, 441/2022



L'ITER PROCEDIMENTALE

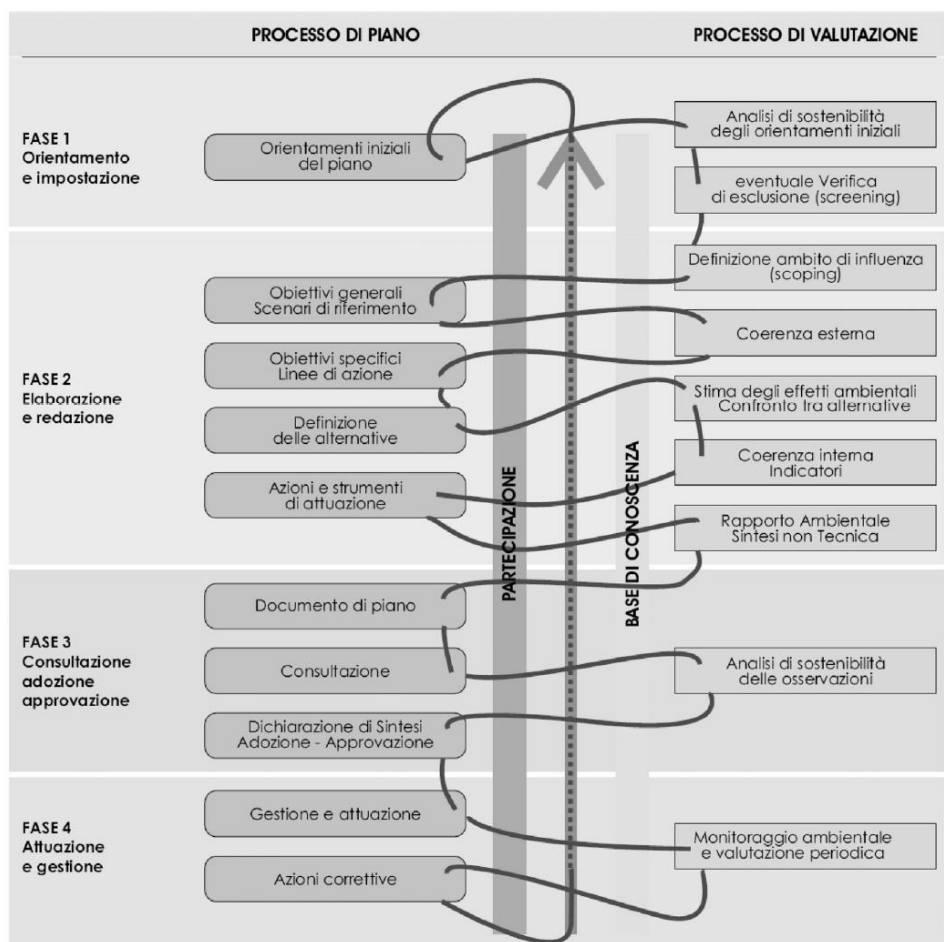
La modulistica

PECULIARITA' DEL MODELLO LOMBARDO

- Autorità procedente e proponente (Parchi, Gestori anche privati)
- Autorità competente
- Autorità competenti in materia ambientale o Autorità ambientali
- Integrazione
- Conferenza/e di verifica, Conferenza/e di valutazione
- Rapporti di collaborazione e intesa reciproca e inversa tra autorità
- Consultazioni
- Monitoraggio, circolarità

- ✓ Prescoping
- ✓ Scoping - Orientamento
- ✓ Confronto
- ✓ Costruzione della proposta di P/P
- ✓ Decisione
- ✓ Monitoraggio

DIAGRAMMI DI FLUSSO E SCHEMI



Fase del piano	Processo di piano	Ambiente/ VA
Fase 0 Preparazione	P0. 1 Pubblicazione avviso	A0. 1 Incarico per la redazione del rapporto ambientale
	P0. 2 Incarico per la stesura del P/P	
	P0. 3 Esame proposte pervenute elaborazione del documento programmatico	
Fase 1 Orientamento	P1. 1 Orientamenti iniziali del piano	A1. 1 Integrazione della dimensione ambientale nel piano
	P1. 2 Definizione schema operativo per lo svolgimento del processo e mappatura del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale coinvolti	A1. 2 Definizione schema operativo per la VAS e mappatura del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale coinvolti
	P1. 3 Identificazione dei dati e delle informazioni disponibili sul territorio	A1. 3 Eventuale Verifica di esclusione (screening)
Conferenza di verifica / valutazione	avvio del confronto	
Fase 2 Elaborazione e redazione	P2. 1 Determinazione obiettivi generali	A2. 1 Definizione dell'ambito di influenza (scoping) e definizione della portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale
	P2. 2 Costruzione dello scenario di riferimento e di piano	A2. 2 Analisi di coerenza esterna
	P2. 3 Definizione obiettivi specifici e linee d'azione e costruzione delle alternative	A2. 3 Stima degli effetti ambientali costruzione e selezione degli indicatori A2. 4 Confronto e selezione delle alternative A2. 5 Analisi di coerenza interna A2. 6 Progettazione del sistema di monitoraggio
	P2. 4 Documento di piano	A2. 7 Rapporto ambientale, sintesi non tecnica
Conferenza di valutazione	deposito del documento di piano e del rapporto ambientale	
	valutazione del documento di piano e del rapporto ambientale	
	parere motivato predisposto dall'autorità competente per la VAS, d'intesa con l'autorità procedente	
Fase 3 Adozione approvazione	P3. 1 Adozione del piano	A3. 1 Dichiarazione di sintesi
	P3. 2 Pubblicazione e raccolta osservazioni, risposta alle osservazioni	A3. 2 Analisi di sostenibilità delle osservazioni pervenute
	P3. 3 Approvazione finale	A3. 3 Dichiarazione di sintesi finale
Fase 4 Attuazione gestione	P4. 1 Monitoraggio attuazione e gestione	A4. 1 Rapporti di monitoraggio e valutazione periodica
	P4. 2 Azioni correttive ed eventuali retroazione	

Programma FESR

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

2021-2027

Regione Lombardia

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)

Autorità procedente - Direzione Generale Presidenza - Area di funzione specialistica Programmazione e Relazioni esterne, Struttura Coordinamento programmazione comunitaria e gestione Fondo Sviluppo e Coesione.

Autorità competente per la VAS- Direzione Generale Territorio e Protezione Civile, U.O. Urbanistica e Assetto del territorio, Struttura Giuridico per il territorio e VAS.

Autorità competente in materia di ZSC/SIC e ZPS per la Valutazione di Incidenza (VIncA), Direzione Generale Ambiente e Clima, U.O. Sviluppo sostenibile e tutela risorse dell'ambiente, Struttura Natura e biodiversità.

Autorità Ambientale, Direzione Generale Ambiente e Clima, U.O. Sviluppo sostenibile e tutela risorse dell'ambiente.

L'Autorità Ambientale supporta l'Autorità procedente in ogni fase del processo di VAS, in quanto organismo preposto a garantire l'attuazione del principio orizzontale dello sviluppo sostenibile.

L'autorità ambientale (?)



L. 116/2014 (SALVAINFRAZIONI)

art. 12

Autorità Ambientali

componenti la Rete Nazionale SNPA



L. 132/2016 (SNPA)

art. 3 e) l)

ISPRA, ARPA

Supporto tecnico scientifico nelle procedure autorizzative e di valutazione

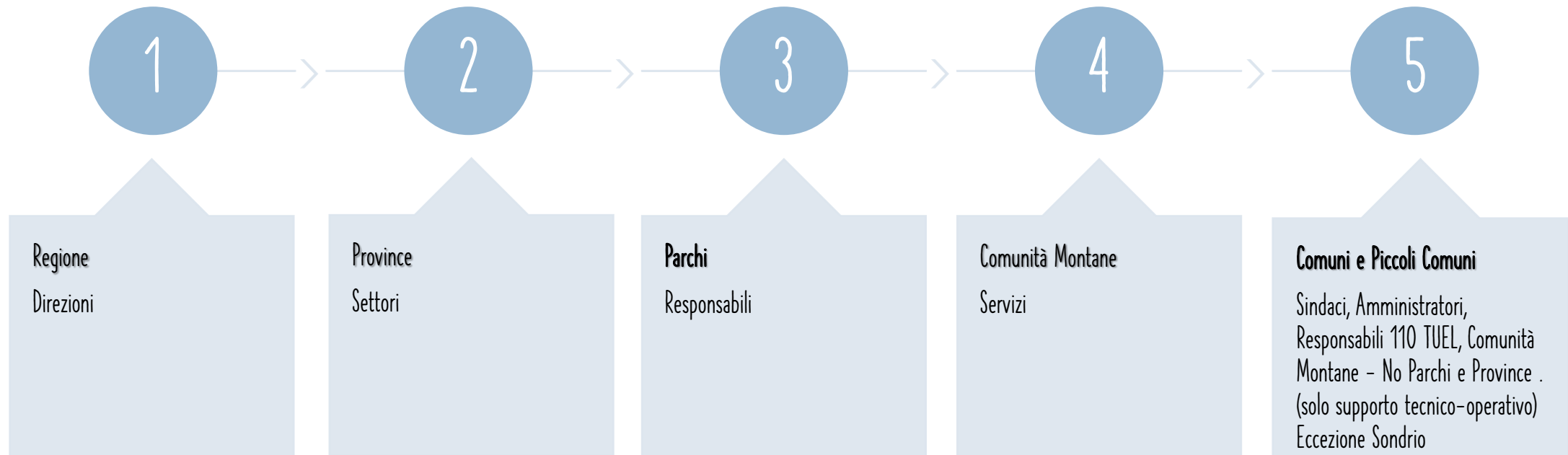
Attività di monitoraggio

I soggetti competenti in materia ambientale

LE AUTORITA' COMPETENTI

Competenti?

CHI SONO?



COMPETENZA AMBIENTALE DEI COMUNI?

DGR 13071/2010

- «L'autorità competente va individuata tra coloro che all'interno del Comune hanno compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile»

Altre competenze legali

AUTORIZZAZIONI,
VALUTAZIONI, PARERI

- AUA
- RUMORE
- ENERGIA
- RIM
- RIFIUTI
- BONIFICHE
- ANIMALI
- VAS
- VIA
- VINCA
- DNSH
- CONFORMITA' URBANISTICA
- AIA

Ma i giudici...

- Cons. Stato 4802/2021
- Cons. Stato 2534/2019
- Cons. Stato 2733/2020
- Cons. Stato 894/2023
- Cons. Stato 2534/2019
- Cons. Stato 2733/2022
- Cons. Stato 850/2023
- Cons. Stato 10609/2022
- Cons. Stato 2986/2015
- TAR Lombardia 2097/2022
- Corte Cost. 160/2023
- Corte Cost. 2/2024

PER I GIUDICI...TUTTO BENE!

- CdS 133/2011 → VAS endoprocedimentale
- autorità competente, no enti distinti ma integrazione ed autonomia
- CdS 6152/2021 → VAS endoprocedimentale e no separazione
- ma integrazione con attenzione al conflitto di interessi
- CdS 1994/2019 → VAS nei piccoli comuni:
- basta un geometra titolare dell'ufficio



DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 23 ottobre 2023.

Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo.

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(A tutti i Ministri)

Visto l'art. 95, primo comma, della Costituzione, che prevede che «Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile; mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri»;

Visto l'art. 123, secondo comma, terzo periodo, della Costituzione, che prevede che «Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione»;

Visto l'art. 127, primo comma, della Costituzione, che prevede che «Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione»;

Vista la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, recante «Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale»;

Visto il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il

Costituzione, nonché le questioni di legittimità costituzionale sugli statuti regionali ai sensi dell'art. 123 della Costituzione;

Considerata la consistenza del contenzioso tra Stato, regioni e province autonome relativo ai giudizi di legittimità costituzionale;

Considerati i numerosi moniti rivolti dalla Corte costituzionale ai soggetti istituzionali interessati in favore della prevenzione del contenzioso costituzionale, in base al principio di leale collaborazione tra Stato, regioni e province autonome, quale strumento per uno snellimento del predetto contenzioso;

Considerati gli effetti positivi manifestati dalle forme di collaborazione già intraprese in passato con le regioni e le province autonome per circoscrivere, in particolare, i casi di ricorso in via principale del Governo avverso leggi regionali e provinciali;

Ritenuto necessario elaborare indirizzi volti a consolidare e promuovere le predette forme di collaborazione e a disciplinare la procedura e i tempi di esame delle leggi regionali e provinciali da parte degli organi ministeriali, anche al fine del rispetto dei termini previsti per la proposizione dell'impugnativa statale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione;

Sentita l'Avvocatura generale dello Stato;

Informata la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nella seduta del 12 ottobre 2023;

Informato il Consiglio dei ministri nella seduta del 23 ottobre 2023;

Sulla proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

Adotta:

Contenzioso per conflitto di attribuzioni e controtendenze...

I LEPTA E L'AUTONOMIA (IN)DIFFERENZIATA

De iure condendo

Riforma costituzionale: le competenze

Art. 9 Cost.

- La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [cfr. artt. 33, 34].
- Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.
- Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

Art. 41 Cost.

- L'iniziativa economica privata è libera.
- Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.
- La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

Art. 116 Cost.

- Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

LA VAS COME LEPTA

L. 132/2016 art. 1, e)

LEP Livello essenziale di prestazione =

il livello qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m)

Cost. di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia di ambiente



L. 132/2016 art. 9

Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali

1. Livello omogeneo minimo da garantire dal SNPA anche per scopi di prevenzione sanitaria collettiva

2. Parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni agenziali. Catalogo nazionale dei servizi

3. LEPTA, finanziamento e Catalogo DPCM su proposta MASE (Consiglio SNPA) di concerto MS previa Intesa Conferenza Stato

4. Aggiornamento 5 anni secondo emergenze ed esigenze nazionali da Annuario dati

DDL 615 Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata: Ambiente, Lep, Lepta

Finalità (art. 1)

Approvazione delle intese (art. 2)

Delega al governo per la determinazione dei Lep (art. 3, lett. b)

Trasferimento delle funzioni (art. 4)

Principi relativi all'attribuzione delle risorse (art. 5)

Attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali (art. 6)

Monitoraggio (art. 8)

Misure perequative (art. 9)

CONTENUTO

Art. 7, comma 7, cod. ambiente

- , a norma del quale «[l]e Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS e di AIA

Corte Cost. 233/2021

- Resta, dunque, precluso ai legislatori regionali introdurre modelli procedurali incompatibili con quelli definiti a livello statale, anche se «un intervento di questo tipo, [...] come nel caso in esame, si autoqualificasse come diretto a perseguire l'obiettivo della semplificazione» (così, sentenza n. 246 del 2018). Per tali ragioni, «lo spirito della riforma del codice dell'ambiente, su queste procedure, [...] è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sentenza n. 93 del 2019)» (sentenza n. 53 del 2021), affinché essi risultassero uniformi sul territorio nazionale, e si potesse assicurare i medesimi adeguati livelli di tutela del bene ambientale

CONCLUSIONI

Il modello regionale Lombardo si caratterizza per un approccio di integrazione spinta nella pianificazione, che ha informato il procedimento e la designazione della autorità competenti.

L'aspetto della reale competenza di dette autorità è nevralgico nell'assicurazione degli obiettivi internazionali ed eurounitari di tutela ambientale, non fosse perché al livello comunale si collocano le più importanti trasformazioni territoriali ed ecosistemiche.

Le competenze ambientali dei comuni sono dunque il punto cruciale di questo modello, ma più in generale delle attuali politiche in tema ambientale, compresi gli scenari dell'autonomia (in) differenziata, che richiedono una ripresa quanto meno dei LEPTA e un maggior coinvolgimento del SNPA nelle VAS.



GRAZIE



Avv. Paola Brambilla



paola.brambilla@bfea.it
paola.brambilla@unibg.it



www.bfea.it