



ANALISI NORMATIVA

N. ATTO 1724

TITOLO: Disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale “Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell’art. 35 del decreto legislativo 3/4/2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni”.

.



GRIGLIA DI CONTROLLO

1) Materia del PDL	Il pdl in esame: - detta norme di riordino e semplificazione in materia di Valutazione Ambientale Strategica e di Valutazione di Impatto Ambientale, in attuazione dell'art. 35 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s. m. i. ; - pone disposizioni relative alla pianificazione territoriale, che modificano la l.r. 26 giugno 2009, n. 13 (Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e la l.r. 22 febbraio 2005, n.11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale).
2) Potestà legislativa regionale	L'argomento trattato dal pdl <i>de quo</i> è riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente, rispetto alla quale, in seguito alla riforma del titolo V, della parte II, della Costituzione, la Corte Costituzionale è stata più volte chiamata ad esprimersi. Al proposito, sembra utile ricordare quanto precisato dalla Consulta nella sentenza n. 398/2006 e nella sentenza n. 225/2009. In particolare, nella sentenza n. 398 del 2006, la Corte Costituzionale, dopo aver chiarito che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, attiene alla materia "tutela dell'ambiente", precisa come da questa constatazione non derivi la conseguenza che ogni competenza regionale sia esclusa. Ricordata "l'intrinseca trasversalità" della materia in questione, infatti, la Corte ammette che in ordine alla stessa si possano manifestare competenze diverse, che possono essere anche regionali, spettando allo Stato le "determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". Nella sentenza n. 225/2009, poi, la Corte costituzionale, afferma che gli istituti della VAS e della VIA, trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale", rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.. Secondo tale pronuncia, sarebbero affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli "adequati e non riducibili di tutela", mentre competerebbe alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione



Processo Legislazione e Studi

	dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso. Le Regioni, a parere della Corte, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, potrebbero pervenire, a livelli di tutela più elevati, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente. Tale possibilità, sarebbe, peraltro, esclusa, secondo la Consulta, nei casi cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto. L'art. 35 del d.lgs. 152/2006, nel testo novellato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, sotto la rubrica "Disposizioni transitorie e finali" prevede, al primo comma: "Le regioni adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente decreto, entro dodici mesi dall'entrata in vigore. In mancanza di norme vigenti regionali trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto." Il secondo comma del citato art. 35 dispone: "Trascorso il termine di cui al comma 1, trovano diretta applicazione le disposizioni del presente decreto, ovvero le disposizioni regionali vigenti in quanto compatibili." Alle novità normative introdotte dal legislatore delegato nel 2008, hanno fatto seguito, per quanto attiene la Regione Umbria, la Delibera di Giunta n. 383 del 16 aprile 2008, per quanto riguarda la VAS, e la Delibera di Giunta n. 806 del 30 giugno 2008, che ha integrato le norme in materia di VIA di cui alla l.r. 9 aprile 1998, n.11 (Norme in materia di impatto ambientale).
3) Verifica della legittimità costituzionale	v. punto n. 2) Potestà legislativa regionale e punto n. 9) Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità
4) Normativa europea in materia	Direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati); Direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati); Direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente); Direttiva 26 maggio 2003, n. 2003/35/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE



Processo Legislazione e Studi

	e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia).
5) Coordinamento con la normativa vigente	v. punto n. 9) Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità
6) Necessità del ricorso allo strumento normativo	Il ricorso allo strumento normativo è necessario in quanto: - sono presenti abrogazioni di leggi regionali vigenti; - è prevista una spesa per la Regione; - viene previsto un potere sostitutivo in capo alla Regione.
7) Adeguatezza della relazione di accompagnamento	Nessuna osservazione.
8) Pertinenza del titolo rispetto all'articolato:	Il titolo non tiene conto delle modifiche recate dal pdl in esame alla l. r. 13/2009 ed alla l.r. 11/2005.
9) Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità	Art.1, comma 1: sembrerebbe preferibile l'espressione "In attuazione" anziché "In applicazione". Art. 1, comma 2: il richiamo agli articoli 3-bis (Principi sulla produzione del diritto ambientale) e 3-quinquies (Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione) del d.lgs. 152/2006, potrebbe sembrare improprio, tenendo presente che il comma in esame richiama in modo espresso, specificamente, solo il principio dell'azione ambientale ed il principio dello sviluppo sostenibile. Art.1, comma 3: si suggerisce di far riferimento alla legge 108/2001 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998), anche con riguardo all'aspetto dell' "esecuzione", e non solo a quello della ratifica della Convenzione citata. Art.1. comma 4: potrebbe essere preferibile utilizzare, in luogo dell'espressione "in applicazione", altra locuzione ad es. "in conformità con i principi previsti da" oppure "in armonia con quanto previsto da" od altra analoga. Si fa presente che la norma in esame utilizza l'espressione "la Regione riconosce a chiunque, senza che sia tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante,...", in modo analogo a quanto previsto dall'art. 3- sexies del d.lgs. 152/2006. Il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) richiamato dal comma in esame, prevede (art. 3,



	comma 1): “L’autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l’informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.” La l.r. 5 settembre 1994, n. 31 (Norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi) richiamata dal medesimo comma in esame, per quanto concerne le modalità di accesso, all’art. 3, comma 3, prevede: “l’interessato deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta, ovvero gli elementi che ne consentano l’individuazione, specificare, e, ove occorra, comprovare l’interesse connesso all’oggetto della richiesta e documentare la propria identità e, se del caso, i propri poteri rappresentativi”. Si rileva, pertanto, la mancanza di coordinamento tra il pdl in esame e le norme richiamate. Art. 1, comma 5: l’art. 4, richiamato, parla di finalità. Benché il titolo I della Parte seconda del d.lgs. 152/2006, parli di “Principi generali per le procedure...”, si suggerisce di valutare la possibile sostituzione della locuzione “principi generali contenuti all’art. 4” con la locuzione “le finalità indicate all’art. 4”. Art. 3, comma 1:“altri soggetti pubblici”, sembra necessario un chiarimento, in relazione anche a quanto disposto dall’art. 7, comma 2 del d.lgs. 152/2006, il quale prevede che “ Sono sottoposti a VAS secondo le disposizioni delle leggi regionali, i piani e programmi di cui all’articolo 6, commi da 1 a 4, la cui approvazione compete alle regioni e province autonome o agli enti locali.”. Si fa presente, al proposito, che la delibera di Giunta n. 383/2008 dispone (punto 3.1): “Ai sensi del comma 2 dell’art. 7 del decreto sono sottoposti a VAS secondo le disposizioni regionali i piani e programmi di cui all’art. 6 commi 1, 2, 3, 4 la cui approvazione competete alle regioni o agli enti locali. In particolare....”. Art.3, comma 3: il comma in esame fa riferimento alla procedura di verifica di assoggettabilità ordinaria o semplificata di cui all’art.9. V. infra, n corrispondenza dell’art. 9. Art. 3, comma 4: tra le ipotesi escluse dal campo di applicazione della VAS, al comma 4, dell’art. 3 del pdl in esame, compaiono, oltre a quelle già previste nella delibera di Giunta 383/2008: - i piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sopranazionale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organi dalle stesse indicate
--	--



	(tale ipotesi non è presente nella delibera 383/2008; mentre, rispetto al testo unico in materia di ambiente, è stata introdotta, all'art. 6, comma 4, lettera c-bis) del d.lgs. 152/06, dall'art. 4-undecies del d.l. 171/2008, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione 30 dicembre 2008, n.205); - i piani e programmi, compresi gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale, qualora non ricorra nessuna delle due condizioni di cui al comma 3 lettere a) e b). Inoltre, rispetto alla delibera 383, si può segnalare che la lettera b) assume una formulazione diversa, prevedendo dopo le parole "i piani e i programmi finanziari e di bilancio", anche le parole "e i documenti previsionali e programmatici". Art. 3, comma 5: il comma 5 puntualizza che "Sono esclusi, previa autocertificazione del soggetto proponente o dell'autorità procedente, i piani attuativi e i programmi urbanistici che determinano la mera esecuzione di interventi in attuazione delle previsioni di piani regolatori generali già sottoposti a valutazione ambientale strategica." Nella delibera 383 si dice (punto 3.2): "I piani attuativi e i programmi urbanistici che determinano la mera esecuzione di interventi in attuazione dei vigenti strumenti urbanistici generali sono in ogni caso elusi dalla procedura di assoggettabilità". Art. 4, comma 1: il pdl in esame prevede che la procedura di VAS è avviata "dal Proponente o dall'Autorità procedente..."; nel d.lgs 152 (art. 11, comma 1) si prevede, invece, che la valutazione ambientale strategica sia avviata dall' 'autorità procedente', e solo di 'autorità procedente' parla, per quanto riguarda l'avvio della VAS, la delibera 383/2008 (punto 4.1). Si sottolinea che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera r) del d.lgs. 152/2006, il proponente è "il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto soggetto alle disposizioni del presente decreto";. Inoltre, si segnala che le fasi previste dall'art.4, comma 1, non sono perfettamente coincidenti né con quelle previste dal d.lgs. 152/2006, né con quanto dispone la delibera di Giunta 383/2008. Art. 4, comma 7 : si suggerisce di modificare l'espressione "propria competenza", ad esempio utilizzando un'espressione del tipo: "di competenza dell'amministrazione che rappresenta" o "di competenza della stessa", o altra analoga. Art. 5 , comma 1: il comma in esame prevede che il processo di VAS si svolga attraverso la Conferenza di consultazione preliminare ed attraverso la
--	--



	Conferenza di VAS. Si ricorda che nella delibera 383/2008 (punto 4.1, fase b) si dispone: “....Al fine di consentire il corretto espletamento della fase di consultazione preliminare con l'autorità competente e con gli altri soggetti competenti in materia ambientale, il proponente o l'autorità procedente potrà avvalersi di una o più sedute di apposita Conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990.” Inoltre, con riferimento alla fase della decisione (punto 4.1, fase d), la delibera 383/2008 prevede quanto segue:“....L'autorità competente rende il proprio motivato parere entro novanta giorni dalla scadenza di tutti i termini previsti dall'art. 14 del decreto. Al fine di esprimere il parere motivato ambientale l'autorità competente, d'intesa con l'autorità procedente, potrà convocare una o più sedute di una apposita Conferenza di servizi per acquisire le valutazioni e i contributi degli altri soggetti competenti in materia ambientale.” Il d.lgs. 152/2006 prevede, da parte sua, all'art. 13 comma 2, che la consultazione, salvo quanto diversamente concordato, si conclude entro novanta giorni e precisa, all'art. 9, comma 2, che “L'autorità competente, ove ritenuto utile indice, così come disciplinato dagli articoli che seguono, una o più conferenze di servizi ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990 al fine di acquisire elementi informativi e le valutazioni delle altre autorità pubbliche interessate.” Art. 5, comma 3 ultimo periodo, prevede: “La Conferenza di VAS si conclude entro 60 giorni dalla sua indizione e può essere interrotta una sola volta. Il parere motivato è reso da parte dell'Autorità competente entro i successivi trenta giorni”. Si suggerisce di chiarire. In particolare se si intende far riferimento all'istituto dell'interruzione, occorrerebbe chiarire come giocano i termini indicati e, ove possibile, i motivi che possono determinare l' “interruzione”. Si fa presente che nella delibera 383/2008 si prevede: “L'autorità competente rende il proprio motivato parere entro novanta giorni a decorrere dalla scadenza di tutti i termini previsti dall'articolo 14 del decreto.” L'art. 15 del d.lgs. 152/2006, al comma 1 prevede: “L'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, svolge le attività tecnico-istruttorie, acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, nonché le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati ai sensi
--	--



	dell'articolo 14 ed esprime il proprio parere motivato entro il termine di novanta giorni a decorrere dalla scadenza di tutti i termini di cui all'articolo 14.". Art. 6, comma 2: si suggerisce di sostituire l'espressione "sulla base" con altra locuzione, ad esempio con l'espressione "secondo quanto disposto dal". Art. 9: "nel quale sono previste anche..." . Si suggerisce di riformulare il primo periodo del primo comma, chiarendo se tale espressione è riferita al regolamento. Ad es. dividendo in periodi. Art. 9, comma 2: introduce una verifica di assoggettabilità semplificata, non prevista nella delibera 383/2008 e neanche nel d.lgs. 152/2006. Art. 9, comma 3, si suggerisce di rendere più chiaro il coordinamento tra l'ipotesi contemplata da questo comma e quella prevista dall'art. 3, comma 4, lettera e) ed eventualmente anche con quella utilizzata all'art. 3, comma 5. Art.10, : sembra opportuno ricontrollare i riferimenti agli allegati, specificando se si tratta degli allegati alla parte seconda del d.lgs. 152/2006. Si evidenzia che le aree elencate in detto articolo, sono in parte, diverse da quelle riportate nella delibera 806/2008. Art.11: non è perfettamente coincidente con quanto previsto nella delibera 806/2008; in particolare, la distinzione delle fasi riportate al comma 1, non è uguale a quella prevista nella delibera 806/2008 e nel d.lgs 152/2006. Viene estrapolata dalla procedura di VIA la fase del procedimento di verifica di assoggettabilità. Art. 11, comma 4: sono individuati i soggetti da invitare alla alle fasi del procedimento di VIA Art. 11, comma 5: si suggerisce di sostituire l'espressione "di propria competenza" con altra locuzione, ad es. con l'espressione "di competenza dell'amministrazione che rappresenta, o "di competenza della stessa" o altra analoga. Art. 12 comma 4 , comma 5: rispetto ai commi in esame, si fa presente che l'art. 26 del d.lgs 152/2006, comma 2, secondo periodo, prevede: "L'inutile decorso del termine di centocinquanta giorni, previsto dal comma 1, da computarsi tenuto conto delle eventuali interruzioni e sospensioni intervenute, ovvero, nel caso di cui al comma 3 del presente articolo, l'inutile decorso del termine di trecentotrenta giorni
--	---



	dalla data di presentazione del progetto di cui all'articolo 23, comma 1, implica l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei ministri, che provvede, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'organo competente ad adempiere entro il termine di venti giorni. Per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale in sede non statale, si applicano le disposizioni di cui al periodo precedente fino all'entrata in vigore di apposite norme regionali e delle province autonome, da adottarsi nel rispetto della disciplina comunitaria vigente in materia e del principio della fissazione di un termine del procedimento." Il testo dei commi in esame, andrebbe riformulato perché sembrerebbe non in linea con la disciplina della legge 241/1990 ivi richiamata. In particolare, non sembra chiaro il percorso da seguire nel caso di motivato dissenso espresso da un'amministrazione statale, se si esamina il contenuto dell'art. 14- quater della l. 241/1990, in specie delle lettere b) e c) di detto articolo. Art. 15: sarebbe preferibile specificare il tipo di atto di giunta di cui si tratta, ove possibile. Art. 17: si suggerisce di specificare il tipo di atto di cui si tratta e di definire dei criteri per i compensi. Art. 19, comma 6: si suggerisce di sostituire l'espressione "fissate" con l'espressione "di cui". Art. 20, comma 5: sembra opportuno chiarire, ove possibile. Art. 25, lettera b): si suggerisce di sostituire "ultima frase" con "secondo periodo"; lettera f) chiarire il riferimento alla legge; lettera h) e lettera i) controllare il comma richiamato.
10) Presenza di riferimenti normativi e loro correttezza	v. punto 9 (Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità)



Processo Legislazione e Studi

11) Nell'ipotesi di rinvii ad atti regolamentari ed amministrativi, previsione di meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie	Sono previsti rinvii ad atti regolamentari e ad atti di Giunta; non sono previsti meccanismi di garanzia in caso di inerzia.
--	---



Processo Legislazione e Studi

L'Estensore

Dr.ssa Sabrina Antonielli

*Il Responsabile della Sezione
Istruttorie Giuridiche degli atti consiliari,
qualità della legislazione, diritto comunitario
e internazionale*

Dr. Juri Rosi

Il Dirigente del Processo

Dr. Piergiorgio Bura

Perugia, 25 gennaio 2010

N.B.

L'analisi tecnico-normativa è visibile anche in Intranet ed Internet, cliccando l'icona Analisi di Processo.