

**REGIONE
TOSCANA**

REGIONE TOSCANA



***“Relazione sui risultati del questionario agli Enti locali e agli Enti
parco regionali della Toscana sull’Autorità competente per la
VAS”***

Marzo 2014

Direzione Generale della Presidenza

Area di Coordinamento Programmazione

Settore Strumenti della programmazione negoziata e della valutazione regionale

Dirigente Dr.ssa Elvira Pisani

Elaborazione documento a cura di:

Dr.ssa Rosanna Albanese

Dr.ssa Antonella Pizzimenti

Con la collaborazione di:

Dr.ssa Roberta Giacobbo

Ing. Elena Poli

Introduzione	1
1. La VAS in Toscana	
1.1. La Valutazione ambientale strategica (VAS)	2
1.2. L'Autorità competente per la VAS	5
1.3. Il NURV autorità competente per i piani e programmi regionali	7
2. Studio sulle autorità competenti nel territorio toscano	
2.1. Rilevazione conoscitiva sul territorio toscano	9
2.2. Analisi dei risultati della ricerca	
2.2.1 Analisi delle risposte dei comuni	13
2.2.2 Analisi delle risposte delle province	18
2.2.3 Analisi delle risposte degli enti parco regionali	19
2.3. Osservazioni e buone pratiche	19
Conclusioni	24
Riferimenti normativi	
Sitografia	

Introduzione

A distanza di più di tre anni dall'entrata in vigore della legge regionale 10/2010 “Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza” e di quasi due dalla sua modifica apportata dalla legge regionale 6/2012, il Settore regionale Strumenti della programmazione negoziata e della valutazione regionale competente in materia di VAS ha ritenuto interessante ed utile conoscere le soluzioni che gli enti locali hanno adottato nella assegnazione delle funzioni e nella gestione dei procedimenti VAS. Tale decisione è maturata anche a seguito di molteplici richieste di chiarimenti normativi sull'argomento ricevuti dagli enti dopo l'approvazione delle modifiche alla legge regionale 10/2010 e per tutto il 2013.

L'indagine è stata effettuata sul territorio regionale attraverso un questionario inviato a tutti i comuni, le province e gli enti parco regionali al fine di definire un quadro conoscitivo sulle modalità con cui gli enti hanno assegnato il ruolo di Autorità Competente in materia di VAS, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 12 della legge regionale 10/2010.

Il presente elaborato è il risultato di questa ricerca che ha come obiettivo quello di rilevare se e come, a livello locale, la legge regionale 10/2010 ha avuto attuazione, se sono stati rispettati i requisiti richiesti nella individuazione dell'autorità competente e quali sono le modalità con le quali quest'ultima svolge la sua attività; infine vuole, senza pretese, fornire suggerimenti affinché, nonostante le difficoltà, gli enti locali possano muoversi nella giusta direzione per svolgere al meglio l'attività di valutazione ambientale strategica.

Nella prima parte viene presentata la normativa regionale in materia di VAS con particolare attenzione al ruolo dell'autorità competente, focalizzando poi l'attenzione sul ruolo del NURV quale autorità competente per i piani e programmi approvati dalla Regione. Nella seconda parte sono riportati i risultati della ricerca .

1. La VAS in Toscana

1.1. La Valutazione ambientale strategica (VAS)

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)¹ è uno strumento di valutazione delle scelte di programmazione e pianificazione che ha la finalità di perseguire obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Ai sensi della Direttiva 2001/42/CE la VAS ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali durante il procedimento di adozione e approvazione dei piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente. In Italia la Direttiva VAS è stata recepita con il decreto legislativo 152/2006 "Norme in materia ambientale"; la Regione Toscana ha provveduto a sua volta a disciplinare la materia con la l.r.10/2010 modificata dalla l.r. 69/2010 e dalla più recente l.r. 6/2012.

Non sono soggetti a VAS i piani e programmi finanziari e di bilancio, i piani della protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica, i piani di gestione forestale di livello locale redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile.

La VAS viene effettuata obbligatoriamente per tutti i piani e programmi elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o la realizzazione di opere o interventi i cui progetti sono sottoposti a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). La VAS è obbligatoria anche per tutti i piani per i quali si ritiene necessaria una Valutazione di Incidenza oltre che per le modifiche dei piani e programmi per i quali è obbligatoria la VAS, salvo le modifiche minori.

L'effettuazione della VAS è subordinata alla preventiva valutazione della significatività degli effetti ambientali, ovvero ad una verifica di assoggettabilità, per: i piani e programmi che rientrano nelle categorie per cui sarebbe prevista la VAS obbligatoria ma che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le relative modifiche; per le modifiche minori dei p/p per i quali è prevista la VAS obbligatoria; per i p/p che non rientrano nelle suddette categorie ma che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti (art. 5 l.r. 10/2010).

Passiamo brevemente in rassegna le fasi di cui si compone il procedimento di VAS:

- la verifica di assoggettabilità (fase di screening) è un processo eventualmente e preliminarmente attivato nei casi previsti dalla legge per valutare se un p/p, o una sua modifica, possa avere effetti significativi sull'ambiente e quindi sia da assoggettare alla procedura di VAS. La procedura di verifica di assoggettabilità si conclude con un

¹ <http://www.regione.toscana.it/valutazione-ambientale-strategica>

provvedimento motivato e vincolante dell'autorità competente il quale prevede l'assoggettabilità o meno del piano alla procedura di VAS (art. 22 l.r. 10/2010);

- la fase preliminare (fase di scoping) alla stesura del rapporto ambientale è la fase in cui viene predisposto un documento preliminare per impostare e definire i contenuti, ossia la portata ed il livello di dettaglio più adeguato delle informazioni da includere nel rapporto ambientale (art. 23 l.r. 10/2010);
- l'elaborazione del rapporto ambientale è la fase in cui viene elaborato il documento contenente tutte le informazioni necessarie per la VAS (art. 24 l.r. 10/2010);
- nella fase successiva si svolgono le consultazioni e i documenti redatti vengono messi a disposizione, con vari mezzi, sia dei soggetti con competenze ambientali (SCA) che del pubblico (art. 25 l.r. 10/2010);
- l'autorità competente effettua la valutazione sui documenti di piano e sul rapporto ambientale tenendo conto degli esiti delle consultazioni, ed esprime il parere motivato obbligatorio (art. 26 l.r. 10/2010);
- l'approvazione del piano da parte dell'autorità procedente e la relativa pubblicazione rappresentano le fasi della decisione e dell'informazione circa la decisione (artt. 27 e 28 l.r. 10/2010);
- monitoraggio in-itinere ed ex-post degli effetti ambientali del p/p (art. 29 l.r. 10/2010).

Come possiamo constatare, nel procedimento di VAS sono coinvolti i seguenti soggetti (art. 4 l.r. 10/2010):

- l'autorità competente (AC), ovvero la pubblica amministrazione o l'organismo pubblico cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'espressione del parere motivato e che collabora con l'autorità procedente o con il proponente il piano o programma nell'espletamento delle fasi relative alla VAS;

- l'autorità procedente, ovvero la pubblica amministrazione che elabora ed approva il piano o programma, ovvero nel caso in cui il soggetto che elabora il p/p sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano o programma, contestualmente al processo di formazione dello stesso ed avvia il processo di VAS;

- il proponente, ovvero il soggetto pubblico o privato, se diverso dall'autorità procedente, che elabora il piano/programma.

Non dobbiamo però dimenticare tutti i soggetti coinvolti nelle fasi di consultazione e quindi i soggetti con competenze ambientali consultati (SCA) ed il pubblico. La legge regionale non individua gli SCA ma li definisce come le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti pubblici che, in considerazione di specifiche competenze ad essi attribuite in materia ambientale, paesaggistica o inerente la tutela della salute, devono ritenersi interessati dagli impatti derivanti sull'ambiente dall'attuazione del piano

o programma. Si considerano enti territoriali interessati alla procedura di VAS quelli per i quali il loro territorio risulti anche solo parzialmente interessato dagli effetti sull'ambiente derivanti dall'attuazione di un piano. E' previsto che l'AC, in collaborazione con l'autorità procedente o il proponente, ed in relazione alle scelte di piano individui i soggetti che devono essere consultati tenendo conto del territorio interessato, dalla tipologia di piano o programma e di tutti gli interessi pubblici coinvolti. (artt. 18, 19, 20 l.r. 10/2010).

Di seguito riportiamo un elenco indicativo di SCA individuati dalla Regione Toscana nel Modello analitico per l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione dei piani e programmi regionali² che naturalmente deve essere di volta in volta integrato e/o modificato in modo da renderlo adeguato alle esigenze del caso specifico. Possibili SCA sono: la Regione, le Province e i Comuni interessati, ASL, ARPAT, Autorità di bacino, ATO rifiuti, AIT, Direzione regionale del MIBAC, Soprintendenze per i beni paesaggistici e dei beni archeologici della regione, Parchi nazionali e regionali.

Proponiamo la seguente tabella nella quale vengono riportati per le varie fasi del processo di VAS i tempi previsti dalla normativa regionale per lo svolgimento delle consultazioni e per l'espressione da parte dell'autorità competente³.

FASI	PROCEDURE	TEMPI
Verifica di assoggettabilità (screening)	<ul style="list-style-type: none"> - il proponente predispose il documento preliminare di verifica; - il proponente trasmette il documento preliminare di verifica all'AC; - l'AC avvia le consultazioni degli SCA - consultazioni dei SCA sul documento preliminare di verifica; - l'AC emette il provvedimento di verifica. 	<ul style="list-style-type: none"> - entro 10 gg. dalla trasmissione - 30 gg. dalla trasmissione del documento preliminare di verifica da parte dell'AC agli SCA - entro 90 gg. dalla trasmissione del documento preliminare di verifica salvo minor termine concordato
Fase preliminare (scoping)	<ul style="list-style-type: none"> - il proponente predispose il documento preliminare di VAS; - il proponente trasmette il documento preliminare di VAS all'AC e agli SCA per le consultazioni; - svolgimento delle consultazioni e espressione dell'AC con provvedimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - entro 90 gg. dalla trasmissione del documento preliminare di VAS salvo minor termine concordato
Rapporto ambientale	<ul style="list-style-type: none"> - il proponente redige il rapporto ambientale; - messa a disposizione e pubblicazione sui siti web del rapporto ambientale per SCA e pubblico per le consultazioni; - l'AC esprime il parere motivato. 	<ul style="list-style-type: none"> - 60 gg. - entro 90 gg. dalla scadenza per le osservazioni salvo minor termine concordato

² approvato con Decisione di Giunta regionale n. 2 del 27.6.2011.

³ I riferimenti normativi alle procedure ed i tempi di tali fasi sono gli artt. 21-26 della l.r.10/2010.

1.2. L'Autorità competente per la VAS

Dopo aver esaminato il processo di VAS passiamo adesso ad illustrare quanto previsto dalla l.r. 10/2010 in relazione alle caratteristiche ed ai compiti dell'autorità competente per la VAS e in particolare, nel paragrafo successivo, quelli dell'autorità competente per i piani e programmi approvati dal Consiglio regionale.

L'autorità competente (AC) è la pubblica amministrazione o l'organismo pubblico, individuato nel rispetto di determinati requisiti previsti per legge, cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'espressione del parere motivato e che collabora con l'autorità procedente o con il proponente il piano o programma nell'espletamento delle fasi relative alla VAS. La legge regionale, nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale, prevede i seguenti requisiti per l'individuazione dell'autorità competente (art. 12 l.r. 10/2010):

- a) separazione rispetto all'autorità procedente;
- b) adeguato grado di autonomia;
- c) competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile.

Sono individuate le seguenti funzioni dell'autorità competente (art. 13 l.r. 10/2010): assicurare il dialogo con l'autorità procedente o con il proponente e collaborare alla formazione del p/p e alla valutazione dello stesso; esprimersi sull'assoggettabilità delle proposte di p/p alla VAS con proprio provvedimento di verifica (nello stesso procedimento avvia le consultazioni sul documento preliminare ai fini della verifica di assoggettabilità); collaborare con l'autorità procedente o con il proponente al fine di definire le forme e i soggetti della consultazione pubblica, nonché l'impostazione e i contenuti del rapporto ambientale e le modalità del monitoraggio; esprimere il parere motivato, obbligatorio ma non vincolante, sulla proposta di p/p e sul rapporto ambientale nonché sull'adeguatezza del piano di monitoraggio.

Poniamo particolare attenzione ai due provvedimenti che l'autorità competente è chiamata ad emettere, cioè il provvedimento di verifica di assoggettabilità ed il parere motivato. Questi sono due atti amministrativi obbligatori a valenza esterna conclusivi di endoprocedimenti di VAS; il primo esprime indicazioni ed eventuali prescrizioni vincolanti, il secondo contiene eventuali osservazioni e condizioni che non sono vincolanti ma di cui l'autorità procedente o il proponente deve dare conto.

L'AC, in collaborazione con l'autorità procedente o il proponente, sulla base delle scelte contenute nel piano, individua i soggetti competenti in materia ambientale che devono essere consultati (art. 18 l.r. 10/2010). Inoltre, nel caso di piani o programmi interprovinciali, intercomunali o tra altri enti locali, la cui approvazione sia di competenza degli enti medesimi, la VAS è effettuata d'intesa rispettivamente tra le AC delle province, dei comuni o degli enti locali interessati (art. 32 l.r. 10/2010).

Inoltre l'AC è tenuta a pubblicare sul proprio sito web: il provvedimento di verifica di assoggettabilità; la documentazione relativa alla proposta di piano o programma con il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica; la decisione finale, costituita dal provvedimento di approvazione del piano, dal parere

motivato e dalla dichiarazione di sintesi; le modalità di svolgimento del monitoraggio, nonché i risultati e le eventuali misure correttive adottate.

L'art. 12 della l.r. 10/2010 individua al comma 2 l'autorità competente per i piani e programmi approvati dalla Regione, mentre al comma 3 lascia agli enti locali la facoltà di decidere, secondo la propria autonomia organizzativa, l'individuazione di tale autorità, sia pure nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge, e proponendo ai comuni soluzioni quali l'esercizio in forma associata o la convenzione con la provincia.

Con le modifiche introdotte con la l.r. 6/2012 il legislatore ha voluto sottolineare la necessità di separare le funzioni, distinguendo meglio i ruoli dei soggetti coinvolti nelle procedure di VAS, migliorando le definizioni, in particolare quella di autorità procedente, e confermando la specificità del sistema toscano, fondato sulla ripartizione delle responsabilità tra le singole amministrazioni locali e quella regionale. L'intenzione è quella di valorizzare l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità competente prescrivendo che la medesima sia dotata di adeguata professionalità e di specifiche competenze tecniche. Prima della modifica, a livello regionale, il ruolo di autorità competente in materia di VAS era ricoperto dalla Giunta Regionale con il supporto tecnico del Nucleo unificato regionale di valutazione (NURV). Dall'entrata in vigore delle modifiche alla l.r. 10/2010, e precisamente dall' 8 marzo 2012, autorità competente per la VAS per i piani e programmi della Regione Toscana è il NURV in quanto soggetto indipendente e dotato di specifiche competenze tecniche.

Consapevoli delle difficoltà che i piccoli enti potevano avere nell'individuazione dell'autorità competente e viste le caratteristiche di autonomia e competenza tecnica che questa deve possedere, l'art. 75 bis della l.r.10/2010 prevede l'istituzione di un fondo regionale per il sostegno dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o inferiore a 3.000 se in zone montane, allo scopo di agevolare l'esercizio delle funzioni di autorità competente o in forma associata o tramite convenzione con la provincia. Considerato le sempre più stringenti esigenze di contenimento della spesa e constatato che non sono pervenute richieste di contributo dagli enti potenzialmente beneficiari, il fondo non è stato attivato.

1.3. Il NURV autorità competente per i piani e programmi regionali

Il NURV⁴ è autorità competente per la VAS per i piani e programmi regionali. In seguito all'assegnazione di questo nuovo ruolo è stata necessaria una modifica della composizione e del regolamento interno del nucleo.

Con Delibera di Giunta regionale n. 498 dell'11.6.2012 “Modifica composizione del NURV e approvazione nuovo Regolamento interno” è stata disciplinata la nuova composizione del NURV prevedendo due sezioni distinte e autonome: la Sezione Ordinaria che svolge le funzioni originarie del nucleo in qualità di organismo tecnico di supporto alla Giunta regionale per le attività di valutazione nell'ambito dei processi di formazione dei piani e programmi, nonché per il monitoraggio e la verifica degli investimenti pubblici; la Sezione VAS con il ruolo di autorità competente.

La Sezione VAS al fine di rispondere alle caratteristiche di separazione rispetto all'autorità precedente, di adeguato grado di autonomia e di competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e sviluppo sostenibile è stata così composta:

- dal dirigente responsabile della struttura regionale competente in materia di programmazione negoziata e valutazione ambientale strategica, con funzioni di presidente;
- dal dirigente responsabile dell'area di coordinamento competente in materia di programmazione regionale;
- dal dirigente responsabile del settore regionale competente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA);
- dal dirigente responsabile del settore regionale competente in materia di valutazione di incidenza (VINCA);
- dal responsabile del settore di ARPAT competente in materia di VIA e di VAS;
- da un esperto VAS sulla pianificazione territoriale esterno all'amministrazione regionale o suo supplente nominato dal Presidente della Giunta regionale.

La nomina dei componenti del NURV è stata quindi effettuata con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 171 del 1.10.2012.

Per l'attività svolta dai componenti del nucleo dipendenti della Regione e degli enti regionali, quale ARPAT, non è corrisposta alcuna retribuzione aggiuntiva, mentre al componente esterno è corrisposto un gettone di presenza di € 30 per ogni seduta, oltre al rimborso delle spese di viaggio, vitto e pernottamento.

E' stato necessario inserire nella Sezione VAS un componente esterno alla Regione per garantire la terzietà dell'organo rispetto al proponente in quanto all'interno della struttura regionale non vi era una figura con competenze in materia di pianificazione territoriale che non fosse anche il proponente di un piano regionale.

Con la Delibera di Giunta n. 498/2012 insieme alla nuova composizione è stato approvato anche un

4 <http://www.regione.toscana.it/nurv1>

nuovo regolamento interno dell'organo nel quale sono contenute le norme di funzionamento del nucleo. Sintetizziamo di seguito i contenuti più rilevanti di tale regolamento.

Il presidente convoca le riunioni, invitando se necessario altri soggetti coinvolti nel procedimento, stabilisce l'ordine del giorno, organizza i lavori istruttori e dirige la discussione della seduta, propone le conseguenti determinazioni e constata l'esito delle votazioni, sottoscrive i verbali delle riunioni. In caso di sua assenza è sostituito dal membro più anziano interno all'amministrazione regionale. Il presidente assicura le funzioni di segreteria e di supporto tecnico, organizzativo e amministrativo al funzionamento e all'attività del NURV attraverso la propria struttura che garantisce gli adempimenti per il regolare funzionamento dell'organo.

La seduta è validamente costituita con la presenza della metà dei componenti, in caso che questi siano in numero pari, o della maggioranza nel caso siano in numero dispari. Il nucleo si esprime attraverso proprie determinazioni che sono adottate all'unanimità dei presenti in conformità della proposta del presidente, salvo che questi o altro componente ne richiedano espressamente la votazione; in questo caso le determinazioni sono adottate con il voto favorevole della maggioranza dei presenti ed in caso di parità prevale il voto del presidente. Le determinazioni adottate della Sezione VAS sono: provvedimento di verifica di assoggettabilità a VAS; parere sul documento preliminare VAS; parere motivato; contributo valutativo in qualità di SCA. Queste vengono sottoscritte da tutti coloro che hanno espresso voto favorevole; quindi le determinazioni del NURV sono atti collegiali.

Nel regolamento viene definito anche il procedimento istruttorio. Il processo di valutazione si avvia con l'invio da parte del proponente della documentazione al presidente ed alla segreteria del nucleo che si occupa dell'inoltro della stessa ai componenti. L'autorità competente regionale si esprime anche in qualità di soggetto con competenze ambientali, attraverso un contributo valutativo, sia quando viene consultata nell'ambito di procedimenti concernenti la pianificazione e gli atti di governo del territorio di province, comuni, altri enti locali o enti parco, sia nell'ambito di procedimenti di competenza dello Stato o di altra regione; in quest'ultimo caso essa acquisisce i pareri dei soggetti con competenze ambientali di livello sub-regionale. Per i procedimenti VAS, di competenza dello Stato o di altre regioni, in cui la Regione Toscana è soggetto consultato, si procede all'attivazione delle consultazioni ai fini dell'acquisizione dei pareri degli altri soggetti di livello subregionale o delle strutture interne interessate per materia al piano o programma oggetto di esame. Qualora nel corso dell'esame della documentazione emerga l'esigenza di integrazioni documentali, queste sono richieste al proponente prima della seduta istruttoria e trasmesse a tutti i componenti il nucleo. Sulla base dei contributi istruttori dei componenti il Settore del presidente redige la proposta istruttoria da sottoporre alla seduta. A conclusione della seduta e in base all'esito della stessa è redatta la determinazione finale che è successivamente trasmessa ai proponenti i piani o programmi. Per i procedimenti VAS in cui la Regione è soggetto consultato, qualora il nucleo non abbia osservazioni da fare né acquisisca osservazioni in sede di consultazioni degli altri SCA di livello subregionale, si dà atto nel verbale che

il relativo procedimento è stato istruito e che non sono state formulate osservazioni.

Quando il presidente, sulla base della documentazione acquisita ritiene che l'oggetto di esame sia meno complesso, attiva la procedura semplificata senza procedere alla convocazione della seduta. La procedura semplificata consiste nella condivisione da parte dei componenti della documentazione oggetto di esame e dei contributi istruttori prodotti dai singoli membri entro un termine fissato; successivamente viene predisposta dal Settore del presidente la proposta di determina finale che è messa in condivisione a tutti i componenti al fine dell'approvazione entro un termine prestabilito. A tale data la determina si intende approvata, o con modifiche richieste dai componenti o senza modifiche nel caso di assenza di riscontro. Un resoconto di tale procedura, sottoscritto dal presidente, ha valore di verbale. E' fatta comunque salva, anche nella procedura semplificata, la possibilità per ciascun membro di richiedere la convocazione di una seduta ordinaria.

Infine il Settore regionale a cui fa capo il presidente del NURV è di supporto al nucleo per tutte le istruttorie e si occupa della stesura di tutti gli atti e le determinazioni dell'organo. Lo stesso Settore svolge anche le funzioni di segreteria ed in particolare: coordina tutte le attività dei componenti, dal 2012 principalmente attraverso la gestione di un'apposita area riservata; gestisce i rapporti con il proponente; si occupa della gestione e dell'aggiornamento del sito web dell'autorità competente, assolvendo a tutti gli obblighi informativi che derivano dalla legge. Sul sito web dell'AC in particolare sono pubblicati tutti i procedimenti di VAS in corso e conclusi⁵.

2 Studio sulle autorità competenti nel territorio toscano

2.1. Rilevazione conoscitiva sul territorio toscano

Come detto in precedenza, la l.r. 10/2010 prevede che gli enti locali regionali, nell'ambito della propria autonomia, individuino il soggetto pubblico a cui affidare le funzioni di autorità competente nel rispetto della definizione stessa di autorità competente e dei requisiti che questa deve avere⁶. Visti i molteplici contatti telefonici ricevuti nel corso dell'ultimo anno dal Settore Strumenti della programmazione negoziata e della valutazione regionale, a cui fa capo il servizio di VAS regionale, con richieste da parte degli enti di chiarimenti ed indicazioni circa l'individuazione dell'autorità competente, abbiamo pensato fosse particolarmente utile conoscere le scelte e le soluzioni adottate da comuni, province ed enti parco regionali al fine di avere un quadro conoscitivo della situazione sul territorio regionale.

5 <http://www.regione.toscana.it/-/procedimenti-conclusi>
<http://www.regione.toscana.it/-/procedimenti-in-corso>

6 art. 12, c.3 l.r. 10/2010 "Norme in materia di VAS, di VIA e di valutazione d'incidenza"

Abbiamo quindi pensato di raccogliere informazioni utili per capire se gli enti, nell'individuare l'autorità competente, hanno applicato correttamente la normativa e quali difficoltà hanno incontrato in questa operazione, visto che molti, soprattutto i piccoli comuni, hanno dei limiti dovuti alla carenza di personale e conseguentemente all'assegnazione di più ruoli alle poche figure professionali presenti; infine abbiamo cercato di individuare le soluzioni migliori per proporle come buone pratiche.

Consapevoli delle difficoltà che avremmo incontrato, vista la numerosità dei soggetti, la varietà delle realtà locali e l'eterogeneità delle situazioni da indagare, abbiamo deciso di stilare un questionario con domande che potessero andar bene per tutti i destinatari.

In data 12 settembre 2013 abbiamo inviato il questionario agli allora 300 enti locali toscani (287 comuni, 10 province e 3 enti parco regionali). Il termine ultimo previsto per l'invio delle risposte era fissato per il 20 ottobre 2013 e con l'approssimarsi della scadenza, abbiamo provveduto all'invio di una e-mail di sollecito a tutti gli enti da cui non avevamo ancora ricevuto il questionario compilato.

Hanno risposto 178 enti di cui 167 comuni, 8 province ed i 3 enti parco regionali come evidenziato nell'*Illustrazione 1- Risposte Enti Locali*.

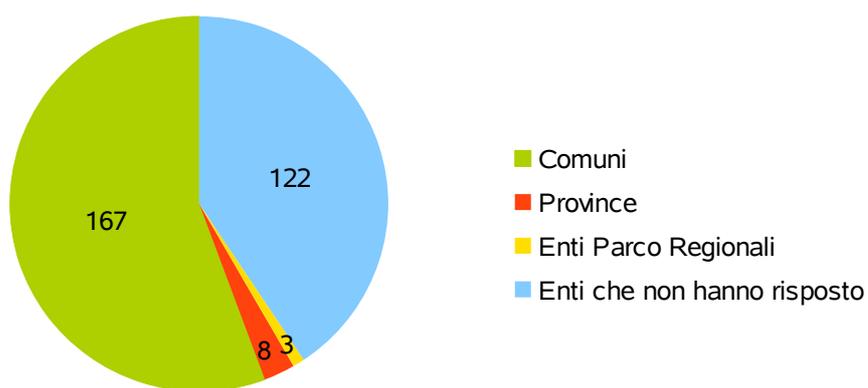


Illustrazione 1- Risposte Enti Locali

Di seguito riportiamo la lettera inviata agli enti locali ed il questionario a questa allegato che è stato pubblicato anche sul sito regionale della VAS per agevolarne l'accesso e la compilazione.



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Direzione Generale della Presidenza
AREA DI C.TO PROGRAMMAZIONE

Settore Strumenti della valutazione,
programmazione negoziata, controlli comunitari

Oggetto: Questionario agli enti locali regionali sull'autorità competente per la VAS (art.12 l.r.10/2010).

Ai comuni toscani

c.a. - Responsabile Ufficio Urbanistica / Pianificazione territoriale
- Autorità Competente VAS

Alle province toscane

c.a. - Responsabile Ufficio Urbanistica / Pianificazione territoriale
- Autorità Competente VAS

Agli enti parco regionali toscani

c.a. - Responsabile Ufficio Urbanistica / Pianificazione territoriale
- Autorità Competente VAS

Nell'ambito dell'attività di valutazione ambientale strategica (VAS), il Settore regionale scrivente, di supporto al NURV (autorità competente per la VAS per i piani e programmi di approvazione regionale), sta effettuando un'indagine su tutto il territorio regionale al fine di definire un quadro conoscitivo, il più possibile completo, sulle autorità competenti per la VAS degli enti locali individuate secondo quanto stabilito dall'art.12 della l.r. 10/2010 così come modificata dalla l.r. 6/2012 che ha, in particolare, introdotto una nuova definizione per l'autorità procedente e il proponente. I risultati della ricerca saranno utilizzati per migliorare l'attività di supporto agli stessi enti sulle problematiche inerenti la valutazione ambientale strategica e per pianificare eventuali future attività informative e formative sull'argomento, nonché per individuare delle best practices da diffondere sul territorio.

Al fine di raccogliere le informazioni necessarie è stato redatto un sintetico questionario che alleghiamo alla presente. In coda al questionario si chiede di riportare i riferimenti relativi alla vostra autorità competente anche indicando numeri di telefono, e-mail e pagina web dove vengono pubblicati gli atti emessi dall'autorità competente, nonché di segnalare le problematiche da voi riscontrate sull'argomento. Il questionario in oggetto è inoltre scaricabile in vari formati dalla pagina web regionale dedicata alla VAS e specificatamente all'indirizzo: <http://www.regione.toscana.it/-/valutazione-ambientale-strategica-vas-> al fine di facilitare la vostra compilazione.

Vista l'importanza della tematica oggetto del questionario, chiediamo ai soggetti in indirizzo, una piena collaborazione inviando le risposte entro il **20 ottobre 2013** ai seguenti indirizzi e-mail: segreteria-nurv@regione.toscana.it, vas.consultazioni@regione.toscana.it.

Per eventuali richieste di chiarimento potete contattare:

Rosanna Albanese tel. 055.4382164
Antonella Pizzimenti tel. 055.4382366

rosanna.albanese@regione.toscana.it
antonella.pizzimenti@regione.toscana.it

Distinti saluti.

Il Dirigente Responsabile
Elvira Pisani

www.regione.toscana.it

Il documento è stato firmato da PISANI ELVIRA; Dirigente/i dell'Amministrazione scrivente.

Tale firma è stata verificata con esito positivo al momento dell'invio del documento in data 12/09/2013.
Il documento informatico, da cui la copia è tratta, è stato predisposto e conservato presso l'Amministrazione scrivente in conformità delle regole tecniche di cui all'art. 71 del d.lgs. 82/2005 (art. 3bis d.lgs.82/2005).

50123 Firenze, Piazza dell'Unità 1
Tel. 055 4382154 Fax 055 4384385
elvira.pisani@regione.toscana.it

oggett: Questionario agli enti locali regionali sull'autorità competente per la VAS (art.12 l.r.10/2010).

n allegati: 1

AOGR7/230490/F.050.020 del 12/09/2013

Questionario agli Enti Locali e agli Enti Parco regionali della Toscana sull'Autorità competente per la VAS

Ente (provincia/comune/ente parco):
1. Chi è l'Autorità competente per la VAS per i piani e programmi la cui approvazione è di vostra competenza?
.....
2. Come è composta?
.....
3. Con quale atto è stata individuata? (indicare gli estremi dell'atto)
.....
4. Attraverso quale atto si esprime?
.....
5. Indicare se e quali problematiche avete riscontrato nella attribuzione del ruolo di Autorità competente.
.....
6. Indicare se nella effettuazione della VAS si sono manifestate problematiche e di che tipo.
.....

Al fine di agevolare i rapporti e la comunicazione con il NURV - Autorità competente per la VAS per la Regione Toscana - si chiede di indicare tutti i contatti relativi alla vostra Autorità competente per la VAS e/o all'ufficio che si occupa di VAS nel vostro Ente:

(indicazione del settore, dirigente e/o nominativi di riferimento, numeri di telefono, e-mail, pagina web)

.....

2.2. Analisi dei risultati della ricerca

A causa della varietà delle risposte ricevute l'analisi ha richiesto un impegno maggiore del previsto. Se inizialmente pensavamo fosse sufficiente classificare le Autorità Competenti (AC) in base alla loro composizione, dalla lettura dei questionari ci siamo rese conto che seguire questo percorso ci avrebbe fatto perdere informazioni e commettere errori.

Abbiamo constatato che non c'è un diretto rapporto tra la tipologia di AC e la tipologia di atto con cui questa si esprime. Facciamo alcuni esempi. Nelle formazioni collegiali, nuclei, commissioni di valutazione e nuclei in forma associata, non sempre tutti i componenti sottoscrivono i documenti che hanno contribuito a redigere collegialmente, bensì in diversi casi tali organismi si esprimono tramite decreti dirigenziali o atti a firma del presidente del nucleo/commissione. Quando invece le AC sono individuate in uffici interni all'amministrazione dell'ente, non sempre queste si esprimono con atto del dirigente ma spesso tramite deliberazione di Giunta. Si parla di incarico esterno nei casi in cui il ruolo di AC è affidato ad un soggetto privato o libero professionista o studio tecnico opportunamente individuato dall'ente in seguito all'accertamento delle specifiche competenze in materia; in questi casi, i documenti da questo prodotti sono fatti propri dall'amministrazione tramite atti quali la deliberazione di Giunta o il decreto del Dirigente.

Alla luce di questi elementi abbiamo deciso di procedere con due diversi tipi di classificazioni.

La prima considera i soggetti che istruiscono i procedimenti di VAS al fine dell'emissione dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità e dei pareri motivati, distinguendo se si tratta di singoli soggetti o di organi collegiali e se sono interni o esterni all'amministrazione.

La seconda classificazione invece considera i soggetti che emettono gli atti amministrativi ossia che ne hanno la responsabilità giuridica; infatti è bene ricordare che la responsabilità giuridica è di chi appone la firma in calce all'atto anche se l'istruttoria è stata svolta da altri.

Diagrammi, cartine e tabelle ci saranno utili per rappresentare i risultati ottenuti: in un primo momento si tratterà solo dei comuni, in seguito si approfondiranno i risultati delle province e degli enti parco.

2.2.1 Analisi delle risposte dei comuni

Sulla base della prima classificazione, che considera i soggetti che istruiscono i procedimenti VAS ed a cui è assegnato il ruolo di AC, le risposte ricevute dai 156 comuni che hanno individuato l'AC (infatti 11 comuni hanno risposto che ancora non hanno individuato l'AC) sono state categorizzate in 8 tipologie riportate nella *Tabella 1*.

Autorità Competente nei Comuni Toscani	
Giunta comunale	32
Commissione paesaggistica/integrata	28
Nucleo/Commissione	36

Nucleo in forma associata	21
Convenzione con altri enti (altri comuni)	9
Convenzione con la provincia	4
Ufficio interno all'amministrazione	23
Incarico a un soggetto esterno	3
Totale	156

Tabella 1

Come possiamo vedere 32 hanno nominato la Giunta comunale, 85 hanno scelto un organo collegiale, nucleo o commissione e nucleo in forma associata, 23 un ufficio interno all'amministrazione, 9 uffici interni ad altri enti tramite sottoscrizione di una convenzione, 4 hanno scelto l'autorità competente della provincia tramite convenzione con questa ed infine 3 un soggetto esterno.

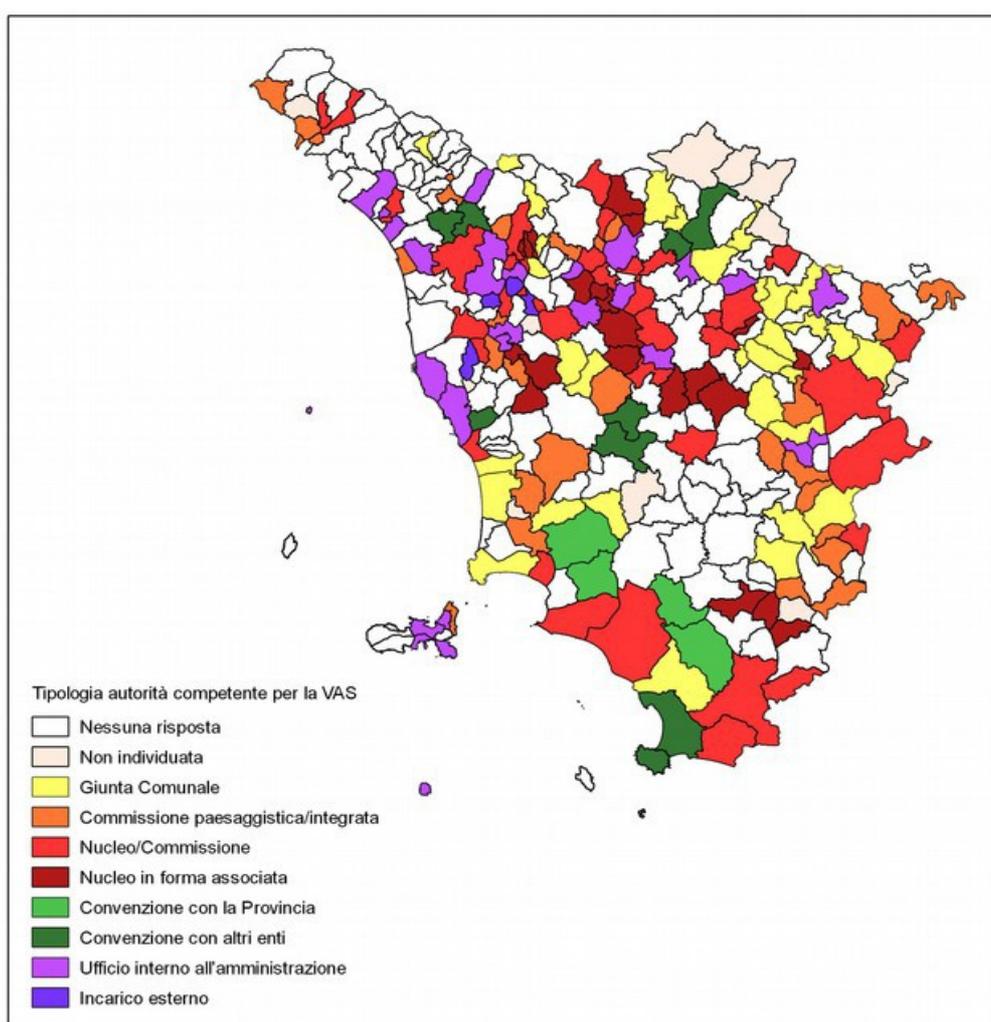


Illustrazione 2 - Tipologia Autorità Competente sul territorio

L'illustrazione 2 - Tipologia Autorità Competente sul territorio, fornisce un impatto visivo a livello territoriale della situazione e, oltre ad evidenziare l'eterogeneità delle scelte e la loro localizzazione, ci permette di cogliere il fatto che comuni contermini spesso si siano contagiati nell'effettuazione di scelte e nell'attuazione di pratiche relative alla VAS. La soluzione adottata con maggiore frequenza è quella degli organi collegiali, caratterizzata dalle varie tonalità del rosso, anche se i casi sono diversi;

al contrario, l'assegnazione del ruolo alla Giunta, in giallo, rappresenta la scelta meno opportuna in quanto, quale organo politico, non risponde ai requisiti di terzietà, autonomia e competenza stabiliti dalla legge. La questione è invece più complessa per quanto riguarda l'assegnazione del ruolo ad un ufficio dell'amministrazione; tale scelta risulta più o meno opportuna a seconda del tipo di ufficio a cui il compito è assegnato. I requisiti fondamentali richiesti dalla legge possono essere soddisfatti, da un ufficio terzo, competente e autonomo, ma a volte il compito è assegnato addirittura allo stesso ufficio responsabile della redazione dei piani da sottoporre a VAS e la contraddizione risulta quindi palese.

Passiamo quindi ad esaminare i dati relativi alla seconda classificazione che riguarda i soggetti che emettono gli atti amministrativi conclusivi dei procedimenti VAS: non sempre sono le stesse AC a emettere i provvedimenti ma spesso questi ultimi sono fatti propri da altri soggetti che hanno la capacità e la competenza per esprimersi verso l'esterno.

L'Illustrazione 3 - Tipologia atto di espressione dell'ente, riporta le 3 tipologie di atto attraverso le quali si esprimono le autorità competenti dei 156 comuni: deliberazione di Giunta comunale, atto collegiale e atto dirigenziale.

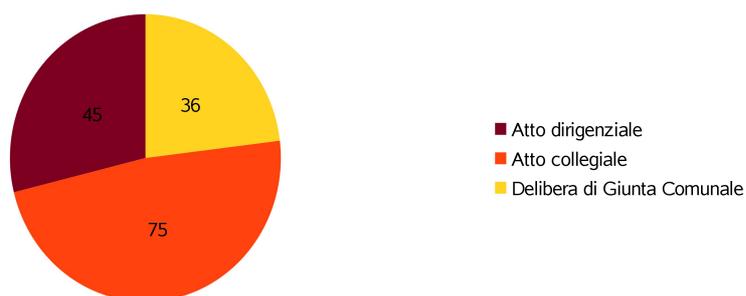


Illustrazione 3 - Tipologia atto di espressione dell'ente

Anche in questo caso, con *l'Illustrazione 4 - Tipologia atto di espressione dell'ente sul territorio*, forniamo la cartina che ci permette di collocare i dati sul territorio per effettuare i dovuti confronti.

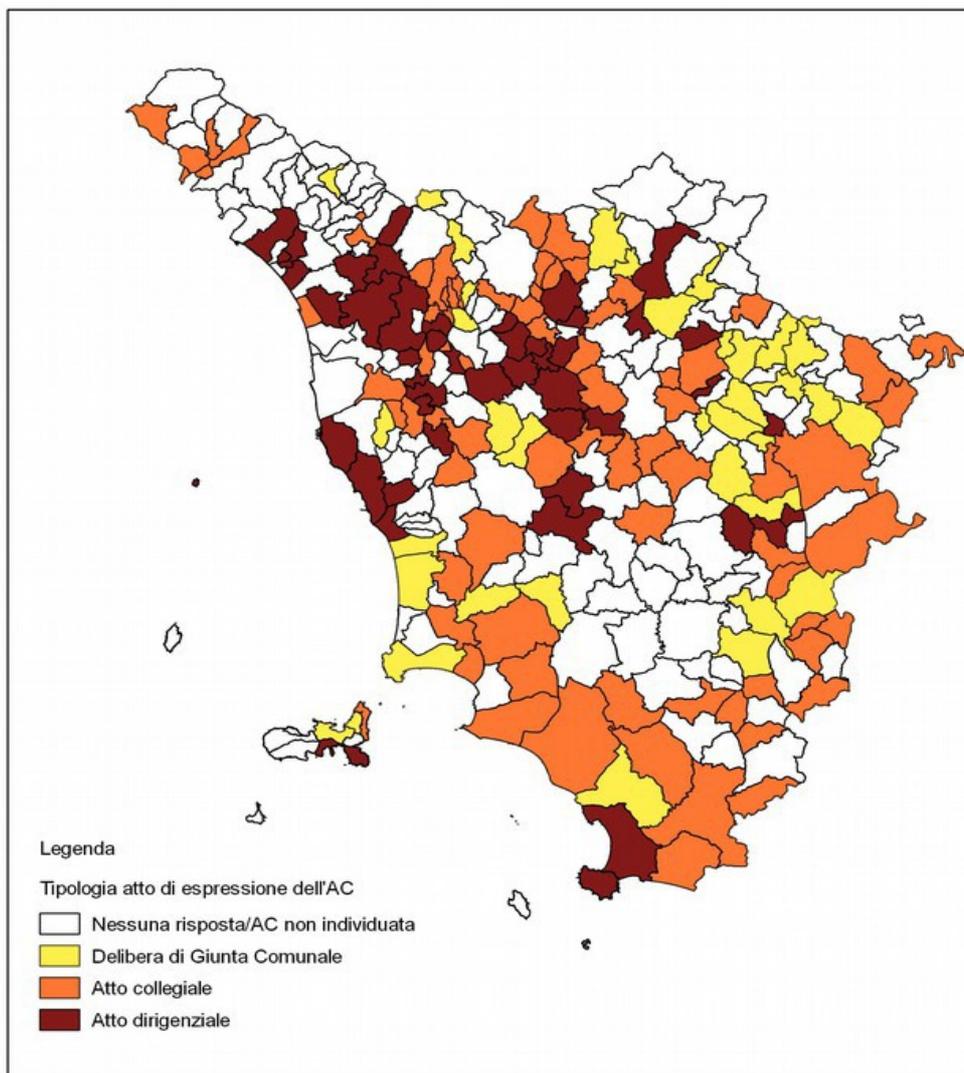


Illustrazione 4 - Tipologia atto di espressione dell'ente sul territorio

Partendo dal presupposto che sarebbe coerente che la Giunta si esprimesse con delibera, l'organo collegiale con un atto collegiale e l'ufficio interno all'amministrazione con un atto dirigenziale, se andiamo a confrontare i risultati delle due classificazioni, sovrapponendo idealmente le cartine delle *Illustrazioni 2 e 4*, emergono delle discrepanze nei dati che sono spiegate nella *Tabella 2* che segue.

Autorità Competente	Atto di espressione			Totale
	Delibera Giunta	Atto Dirigenziale	Atto Collegiale	
Nuclei/Commissioni/Nuclei forma associata		15	70	85
Giunta comunale	32			32
Convenzione con altri enti		8	1	9
Convenzioni con la provincia			4	4
Ufficio interno amministrazione	3	20		23
Incarico esterno	1	2		3
Totale	36	45	75	156

Tabella 2

Gli enti che si esprimono con atto di Giunta risultano essere 36, ma i comuni che hanno individuato la Giunta come AC sono solo 32; infatti anche se 1 comune ha individuato l'AC in un esperto esterno e 3 in un ufficio interno all'amministrazione questi si esprimono con delibera di giunta. Esaminando i 45 enti che si esprimono con atto dirigenziale vediamo che si tratta di 20 uffici interni all'amministrazione e di 15 Nuclei/Commissioni/Nuclei in forma associata, 8 convenzioni con altri enti e 2 incarichi esterni. Sono invece 75 i comuni che si esprimono con atto collegiale di cui 70 sono quelli che hanno come AC organi collegiali ma 4 sono convenzioni con la provincia (in quanto la provincia con la quale è stata stipulata la convenzione è la stessa per tutti i comuni e questa ha come AC un nucleo che si esprime con atto collegiale) e 1 è una convenzione con altro comune (anch'esso che si esprime tramite la propria AC con atto collegiale). Analizziamo nel dettaglio il caso delle 85 AC organi collegiali grazie ai dati della *Tabella 3* di seguito riportata.

Autorità Competente	Atto di espressione			Totale
	Delibera Giunta	Atto Dirigenziale	Atto Collegiale	
Commissione paesaggistica/integrata		3	25	28
Nucleo/Commissione		5	31	36
Nucleo in forma associata		7	14	21
Nuclei/Commissioni/Nuclei forma associata		15	70	85

Tabella 3

Vediamo che la scelta dell'atto collegiale o dirigenziale è indipendente dalla tipologia di organo collegiale. La sintesi dell'analisi dei dati appena esposta è riportata nell'istogramma dell'*Illustrazione 5 - Tipologia di AC per Atto di espressione*.

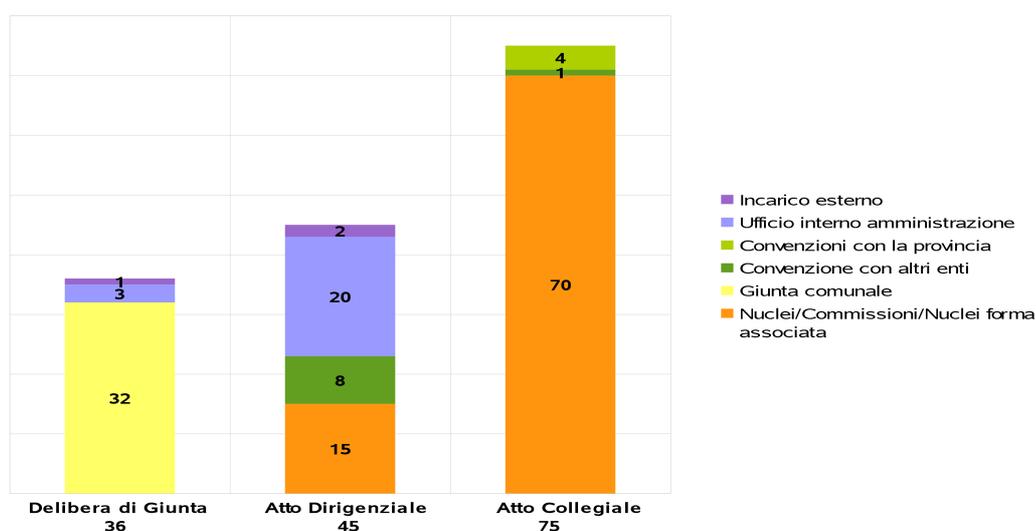


Illustrazione 5 - Tipologia di AC per Atto di espressione

Possiamo concludere sottolineando che non è coerente che 15 organi collegiali si esprimono tramite atto dirigenziale: l'aver costituito dei nuclei non è sufficiente per poter ritenere di avere come AC un organo collegiale, ma occorre che l'atto che nasce dalla collaborazione dei componenti e dall'aggregazione delle competenze riporti la firma di ognuno e non solamente quella del presidente o di un dirigente. Stesso discorso vale per i 3 enti che hanno individuato un settore interno all'amministrazione come autorità competente ma si esprimono con delibera di giunta.

2.2.2. Analisi delle risposte delle province

Passiamo a questo punto ad esporre i dati risultanti dalle risposte pervenute dalle 8 province toscane che hanno partecipato alla nostra indagine inviandoci il questionario compilato. Continuando a rispettare gli stessi criteri d'analisi, forniamo la seguente *Illustrazione 5 - Tipologia di AC/ Tipologia di atto di espressione*.

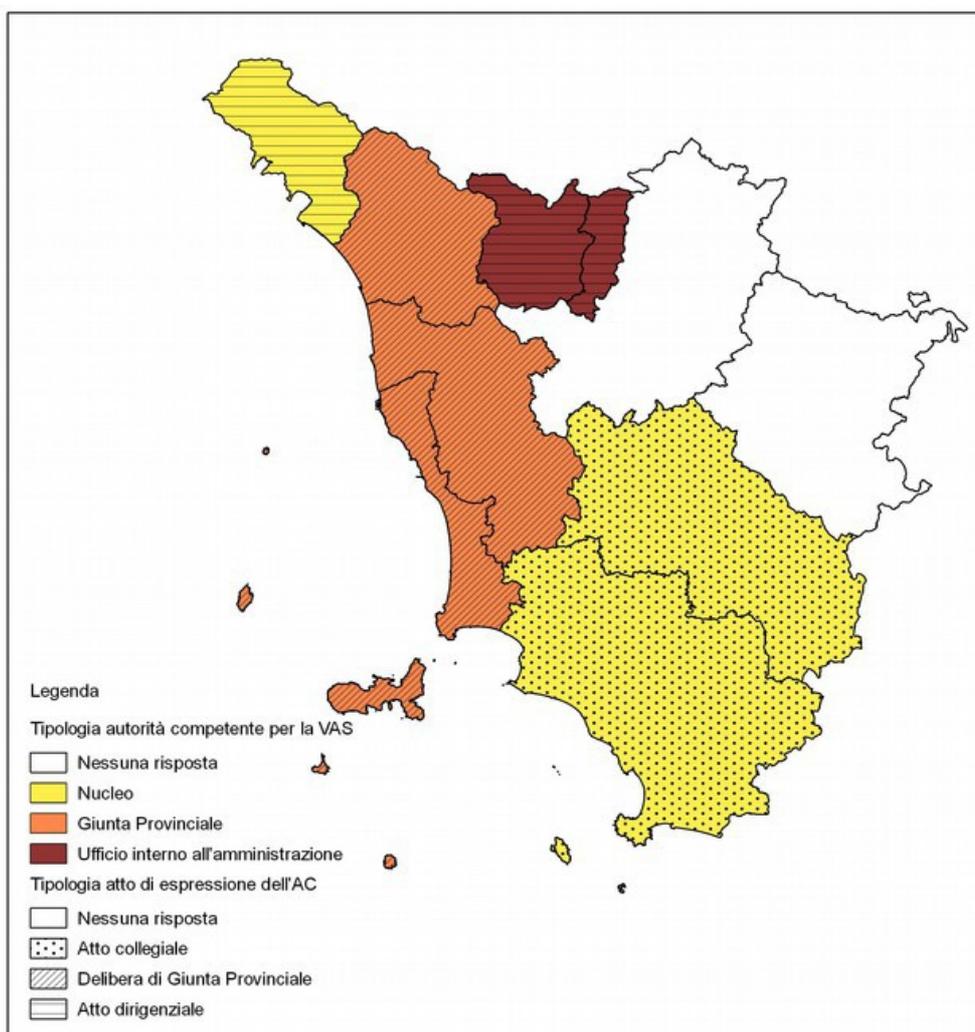


Illustrazione 5 - Tipologia di AC/Tipologia di atto di espressione

Avendo in questo caso a che fare con un numero esiguo di enti e con territori più ampi, una sola cartina è sufficiente per rappresentare entrambe le categorizzazioni. Osservando la leggenda si riesce

ad interpretare esattamente la situazione: le province di Grosseto e Siena sono entrambe di colore giallo e hanno un riempimento di puntini, ossia sono dotate di un nucleo che si esprime attraverso un atto collegiale. Il colore giallo, rappresentativo del nucleo è proprio anche della Provincia di Massa, ma in questo caso il riempimento è a linee orizzontali, ovvero il suddetto nucleo si esprime tramite un atto dirigenziale del presidente del nucleo. Le province di Pistoia e Prato hanno come AC uffici interni all'amministrazione e coerentemente a questa scelta si esprimono con decreti dirigenziali. Sono infine tre le province che hanno continuato a mantenere in capo alla Giunta il ruolo di AC, come era previsto nella normativa regionale oggi abrogata: si tratta delle province di Lucca, Livorno e Pisa.

2.2.3 Analisi delle risposte degli Enti parco regionali

Concludiamo questa panoramica, esaminando le risposte pervenute dai 3 Enti Parco regionali. L'Ente Parco Migliarino San Rossore Massacciuccoli e l'Ente Parco regionale delle Alpi Apuane hanno comunicato che nei loro territori l'individuazione della AC è ancora in corso, più precisamente il primo ha appena iniziato il processo di individuazione e quindi non è ancora in grado di fornire alcuna informazione definitiva in merito, mentre il secondo ci ha trasmesso la Delibera del Consiglio Direttivo del Parco del 12 aprile 2013 con cui ha assegnato il ruolo di AC al Nucleo di Valutazione Ambientale. Si tratta di un organo collegiale composto da tre componenti del Comitato Scientifico del Parco e da un esperto esterno con competenze in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile. Quest'ultima figura è tuttora in corso di individuazione. Anche il Parco regionale della Maremma ha assegnato la funzione di AC ad un organo collegiale, ovvero al Comitato Scientifico composto da nove membri nominati dal Consiglio Direttivo che li ha scelti da elenchi nominativi di docenti universitari di facoltà scientifiche, dell'ENEA (Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) e del CNR (Centro Nazionale di Ricerca); il Comitato Scientifico finora si è espresso attraverso i verbali delle sedute.

È stato interessante scoprire dalle risposte ricevute dagli Enti Parco regionali che tutti e tre condividono un proposito comune ossia accorpate le competenze e creare un'unica AC per tutti e tre i Parchi costituita da un Nucleo composto da un rappresentante di ciascun Parco e da un dirigente regionale di settore che apporterebbe uniformità di giudizio.

2.3. Osservazioni e buone pratiche

Sintetizziamo nuovamente gli elementi fondamentali da tenere presenti per una corretta individuazione dell'autorità competente e dall'analisi di questi evidenziamo in parallelo quali sono state le irregolarità commesse dagli enti nella scelta di questa.

Come abbiamo detto prima, gli elementi per l'individuazione sono contenuti nell'art.4 lett. h) della l.r. 10/2010 che definisce l'autorità competente come la pubblica amministrazione o l'organismo pubblico individuata secondo i principi di separazione, autonomia e competenza in materia a cui compete

l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'espressione del parere motivato e che collabora con l'autorità procedente o il proponente il piano o programma nelle fasi relative alla VAS.

Pertanto, in primo luogo l'autorità competente non può essere un soggetto privato, libero professionista o studio tecnico in quanto la legge è chiara nello stabilire che il ruolo deve essere assegnato ad una pubblica amministrazione o ad un organismo pubblico.

Inoltre non può essere nemmeno un funzionario interno all'amministrazione o di altra amministrazione in quanto questi ultimi non si possono esprimere con un atto amministrativo a valenza esterna; tali figure possono fare da supporto all'autorità competente, possono redigere e firmare un'istruttoria o relazione valutativa che deve però essere approvata con un atto amministrativo e quindi deve essere fatta propria da un dirigente con un decreto o una determina. In quest'ultimo caso, ovvero se il provvedimento di verifica o il parere motivato portano la firma del dirigente, anche se frutto di un'istruttoria di un funzionario o di un soggetto esterno, l'autorità competente risulta essere il dirigente perché soggetto pubblico capace e competente nell'adozione del provvedimento.

Una scelta corretta è quella di individuare come AC un settore all'interno dell'ente che sia dotato delle competenze tecniche in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile, che non proponga piani, e quindi con a capo un dirigente terzo rispetto a tutti i procedimenti di elaborazione/formazione dei piani dell'ente, e che si esprima attraverso atto dirigenziale.

Ricordiamo la definizione di autorità procedente, ossia la pubblica amministrazione che elabora e approva il piano; solo se il piano viene elaborato da un soggetto privato o da altro soggetto pubblico esterno all'amministrazione, tale soggetto viene indicato come proponente, altrimenti le due figure coincidono. Sulla base di tale definizione, l'autorità competente non può essere individuata nella Giunta, né questa può fare proprio un parere tecnico istruttorio redatto da un soggetto esterno o terzo, in quanto nella pubblica amministrazione la Giunta è sempre soggetto proponente e procedente di un piano o programma poiché lo elabora, attraverso un proprio ufficio, ed approva la proposta di piano o programma per il Consiglio. Con la Giunta autorità competente quindi, anche se si può risolvere il problema della competenza in materia cercando il supporto istruttorio in un soggetto esterno, non si rispetta comunque il principio della terzietà.

Corretta è invece l'opzione di nominare, all'interno dell'amministrazione, o con atto del Consiglio o della Giunta, un gruppo tecnico con competenze in materia e composto da soggetti sempre terzi rispetto a chi propone il piano, dando a questo gruppo la possibilità di esprimersi in forma collegiale con un atto a valenza esterna, che può essere anche un verbale istruttorio. Le soluzioni nella scelta del gruppo tecnico o nucleo di VAS sono molteplici: può essere la commissione del paesaggio integrata con uno o più componenti anche esterni, un gruppo di esperti esterni ai quali vengono pagati dei gettoni di presenza, un gruppo costituito da soggetti appartenenti a più amministrazioni definiti con convenzione o un nucleo costituito in forma associata sempre fra più amministrazioni.

Indipendentemente dalla scelta fatta, si sottolinea che l'atto di nomina dell'autorità competente dovrebbe contenere anche la definizione della tipologia di atto amministrativo a valenza esterna con il quale questa si esprime, ossia decreto, verbale, relazione istruttoria, ecc... Dall'analisi delle risposte abbiamo constatato che nonostante gli enti di maggiori dimensioni abbiano una struttura interna più articolata e una molteplicità di competenze, non sempre si organizzano nel modo più efficiente, ad esempio individuando l'AC in un settore terzo all'interno dell'ente o costituendo un apposito nucleo/commissione; al contrario, alcuni enti di dimensioni più piccole nonostante le carenze di personale e le problematiche esistenti, riescono a organizzarsi correttamente attraverso convenzioni o gestioni associate.

Passiamo adesso ad esaminare le scelte più adeguate fatte dagli enti locali toscani e quindi da considerare tra le buone pratiche. Merita di essere menzionata la scelta del Comune di **Grosseto**: la Giunta comunale aveva nel 2009 individuato l'AC nella Giunta stessa, in accordo con la normativa regionale, ma il 17 aprile 2012, in seguito all'approvazione della l.r. 6/2012, ha disposto che tale ruolo venisse svolto da un'apposita unità tecnica con specifiche competenze in materia. Il 19 giugno 2012 la Giunta comunale ha approvato anche il Disciplinare per il funzionamento della Commissione Tecnica di VAS contenente la disciplina e le modalità organizzative relative all'esercizio delle funzioni di AC; questa si esprime con atto collegiale

Situazione analoga è quella del Comune di **Arezzo**: il 9 maggio 2012 con delibera di Giunta il Comune ha individuato come AC il Nucleo di valutazione, un organo tecnico e non politico quale era stata la Giunta fino a quel momento, che si esprime con atto collegiale.

Il Consiglio comunale di **Siena**, invece, in data 5 giugno 2012 ha istituito il Nucleo Tecnico Comunale per le procedure di VAS, ed ha rinviato alla Giunta la competenza per la nomina dei componenti sulla base di proprie indicazioni; la Giunta ha assolto questo compito in data 26 giugno 2013 e ha provveduto ad effettuare necessarie modifiche lo scorso settembre. Il Nucleo senese si esprime con un atto a firma di tutti i componenti.

Anche a livello provinciale Siena e Grosseto rappresentano buone pratiche.

La Provincia di **Siena**, in data 2 maggio 2012 con delibera di Giunta ha attribuito la funzione di AC alla Conferenza della Provincia di Siena in materia di VIA e VAS, individuando i membri e fornendo indicazioni sul funzionamento; la modalità di espressione è l'atto collegiale.

La Giunta provinciale di **Grosseto** in data 5 maggio 2012 ha ritirato la delibera che indicava la Giunta quale AC e costituito il Nucleo Unificato Provinciale di Valutazione e Verifica (NUPAV). Ha inoltre individuato i componenti, che si esprimono con atto collegiale, definendone ruoli e compiti, ed ha approvato un regolamento sul funzionamento e sulle disposizioni organizzative.

Soffermiamoci ora sulle migliori pratiche individuate tra i comuni di piccole e medie dimensioni.

Diversi comuni hanno scelto la gestione associata delle funzioni in materia di VAS assegnando il ruolo di AC ad un nucleo comune. Tra coloro che hanno effettuato questa scelta, è necessario distinguere

quelli che appartengono ad unioni di comuni da quelli che non vi appartengono⁷. Sono 15 i comuni appartenenti alle unioni che hanno comunicato di aver nominato un nucleo in forma associata come AC e di questi, 8 hanno risposto che il loro nucleo si esprime tramite un atto collegiale. Gli 8 comuni appena citati appartengono a 3 diverse unioni di comuni, evidentemente non da tutti i comuni appartenenti alle unioni abbiamo ricevuto una risposta, ma dalle risposte pervenute, dagli atti di nomina e dalle convenzioni ad esse allegati, possiamo trarre le conclusioni che andiamo ad esporre.

I Comuni di Cantagallo e Vaiano appartengono all'**Unione dei comuni della Val di Bisenzio** (PO) che comprende anche il Comune di Vernio. In data 2 novembre 2012, i 3 comuni con delibera della Giunta dell'Unione hanno individuato l'AC in forma associata stabilendo che sia composta da un rappresentante per ognuno dei comuni e sottolineando che ogniqualvolta un membro della AC rivesta il ruolo di responsabile del procedimento sottoposto a VAS, tale membro non si esprimerà e dovrà astenersi dalle riunioni. L'AC si esprime con atto collegiale.

I Comuni di Arcidosso, Castell'Azzara e Santa Fiora appartengono all'**Unione dei comuni montani Amiata Grossetana** (GR) che comprende anche i Comuni di Castel del Piano, Cinigiano, Roccalbegna, Seggiano e Semproniano. Gli 8 comuni già nel 2010 avevano delegato alla ormai estinta Comunità montana le funzioni di loro competenza in materia di VAS. Il 18 giugno 2012 la Giunta dell'Unione dei comuni con delibera ha costituito, presso il Settore Urbanistico dell'Unione, il Nucleo Unificato di Valutazione (NUV), definendo anche alcune regole di funzionamento; il NUV si esprime con atto collegiale.

I Comuni di Capannoli, Lajatico e Peccioli appartengono al **Polo Altavaldara** (PI) che comprende anche i Comuni di Chianni, Palaia e Terricciola⁸. I suddetti Comuni, ad esclusione di Terricciola che si è dissociato, hanno stipulato una convenzione ratificata da ogni Giunta comunale partecipante in un arco temporale compreso tra giugno e agosto 2012. I 5 Comuni hanno individuato come autorità competente in materia di VAS il Collegio Tecnico costituito dai responsabili dei Servizi Tecnici dei comuni del Polo, con competenze tecniche in materia di urbanistica-edilizia, integrato dalla Commissione per il paesaggio con specifiche competenze in materia ambientale. Anche in questo caso è stato stabilito che nell'ambito dei lavori del nucleo il rappresentante dell'amministrazione il cui procedimento è sottoposto a VAS dovrà svolgere le funzioni di relatore della seduta, con dovere di astenersi dalla valutazione finale; l'atto di espressione è collegiale.

Citiamo ora i casi dei due gruppi di comuni che hanno realizzato una gestione associata pur non facendo parte di un'unione di comuni.

Il primo caso è quello dei Comuni di **Buggiano, Massa e Cozzile e Uzzano** (PT) i cui sindaci hanno sottoscritto una convenzione per l'espletamento in forma associata delle competenze attribuite ai comuni in materia di VAS, ratificata da ciascuno con propria delibera di Consiglio comunale tra i mesi

⁷ Al settembre 2013 ben 157 su 287 comuni appartenevano alle 26 unioni di comuni toscane. Ricordiamo che da gennaio 2014 i comuni toscani sono 279 e le unioni di comuni 25.

⁸ Il Polo Altavaldara è compreso nell'Unione dei comuni Valdera che conta un totale di 14 comuni.

di settembre e novembre 2012⁹. La convenzione prevede la costituzione di un apposito ufficio (organicamente distinto dagli altri uffici e servizi dei singoli Comuni aderenti) denominato “Ufficio VAS” e ne definisce la dotazione organica e la composizione. Anche in questo caso si specifica che i rappresentanti di ognuno dei comuni non possono partecipare alle decisioni che hanno ad oggetto piani del proprio ente; l'atto con il quale si esprime l'AC è collegiale.

Il secondo caso è quello dei Comuni di **Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti e Radda in Chianti** (SI), i quali in data 26 giugno 2012 hanno stipulato un Accordo di programma che assegna il ruolo di AC ad un apposito gruppo tecnico costituito da membri interni alle 4 amministrazioni che sono stati nominati tra luglio 2012 e gennaio 2013. I Comuni inoltre, con l'Accordo di programma, hanno approvato un documento contenente la disciplina e le modalità organizzative relative all'esercizio delle funzioni dell'Autorità Competente che si esprime con atto collegiale.

Passiamo adesso a parlare delle convenzioni stipulate tra comuni. Questa soluzione prevede che il ruolo di AC sia affidato ad uffici interni ai comuni che si rendono disponibili nei confronti di altri comuni. In alcuni casi un comune svolge il ruolo di AC per un altro e viceversa, un esempio è rappresentato da Monte Argentario e Orbetello. In altri casi invece un comune è AC per la VAS sia per i propri procedimenti che per quelli di altri comuni, come Sesto Fiorentino nei confronti di Vaglia, o Fabbriche di Vallico nei confronti di Borgo a Mozzano e di Pescaglia. Un caso particolare è quello del Comune di Castellina Marittima dove il ruolo di AC viene di volta in volta assegnato ad altri enti che si rendono disponibili. Poiché abbiamo riscontrato che non si tratta di una pratica isolata, cogliamo l'occasione per ricordare che, secondo quanto previsto dalla normativa, l'AC non deve essere diversa nella stessa amministrazione a seconda dei procedimenti, ma deve essere nominata una volta per tutte e occuparsi di tutti i procedimenti di VAS. L'autorità competente non è per il procedimento ma per l'ente.

La convenzione tra enti costituisce una buona soluzione, tuttavia non può essere ritenuta soddisfacente quanto quella di un unico nucleo per più comuni. Infatti la presenza di un unico gruppo specializzato nelle istruttorie e nell'analisi dei procedimenti di VAS assicura una maggiore efficienza e una costante crescita delle competenze individuali dovute all'esperienza.

Inoltre la partecipazione ad una gestione associata richiede normalmente un utilizzo di personale minore rispetto a quello necessario in caso di adesione ad una convenzione. Quest'ultima affermazione è sostenuta dall'analisi delle risposte ricevute; infatti di solito ad una gestione associata partecipano tra i 5 e gli 8 enti, ognuno dei quali nomina un solo rappresentante, mentre la convenzione è stipulata tra 2 o 3 enti che per far fronte all'incarico devono coinvolgere un apposito ufficio o comunque un maggior numero di personale.

⁹ Già nel 2010 i sindaci dei suddetti Comuni avevano sottoscritto un Protocollo d'Intesa, anche con altri comuni e con la Provincia di Pistoia, per la costituzione di un Servizio associato di Pianificazione territoriale e Progettazione delle opere pubbliche secondo cui gli enti coinvolti potevano dar luogo autonomamente a convenzioni intermedie che lo rendessero concreto e operativo.

Ultimo caso che riteniamo utile proporre come buona pratica, è quello dei Comuni di **Campagnatico, Gavorrano, Massa Marittima e Scansano** che hanno stipulato una convenzione con la Provincia di Grosseto. Nella convenzione si stabilisce che i Comuni assegnino al NUPAV della Provincia le funzioni di AC per la VAS anche per i piani di loro competenza.

Conclusioni

L'indagine conoscitiva svolta ha prodotto risultati molto soddisfacenti. Le numerose risposte ricevute (167 comuni su 287, 8 province su 10 e tutti e tre gli Enti parco regionali) hanno costituito un campione variegato che ci ha permesso di acquisire informazioni rappresentative di tutta la realtà toscana. La normativa regionale, non integrata da apposite linee guida che avrebbero indirizzato gli enti verso una scelta più idonea, non sempre è stata applicata in modo adeguato. Non sono comunque mancati casi di corretta applicazione della normativa, anche scegliendo soluzioni diversificate.

Riferimenti normativi

- Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente
- D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 *“Norme in materia ambientale”*
- D. Lgs. 16 gennaio 2008 n. 4 *“Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, recante norme in materia ambientale”*
- D. Lgs. 29 giugno 2010 n. 128 *“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, recante norme in materia ambientale”*

- Legge regionale 1/2005 *“Norme per il governo del territorio”*
- Legge regionale 10/2010 *“Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza”*
- Legge regionale 69/2010 *“Modifiche alla l.r. 10/2010”*
- Legge regionale 6/2012 *“Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla l.r. 10/2010, alla l.r. 49/1999, alla l.r. 56/2000, alla l.r. 61/2003 e alla l.r. 1/2005”*

- Delibera di Giunta regionale n. 498 dell'11.6.2012 *“Modifica composizione del NURV e approvazione nuovo Regolamento interno”*
- Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 171 del 1.10.2012 *“Nucleo Unificato regionale di valutazione e verifica (NURV). Costituzione.”*

Siti web di riferimento

www.regione.toscana.it/valutazione-ambientale-strategica

<http://www.regione.toscana.it/nurv1>