

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE DI PIANI e PROGRAMMI

La Spezia 3/12/2013

Sommario

SLIDE 1	7
LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DEI PIANI E PROGRAMMI (VAS).....	7
SLIDE 2	8
CHE COSA È LA VAS.....	8
SLIDE 3	9
IL SIGNIFICATO DI STRATEGICITÀ DELLA VAS	9
IL CARATTERE STRATEGICO DELLA VAS	9
L'IMPORTANZA DELLE ALTERNATIVE NELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE/ELABORAZIONE DEL PIANO PROGRAMMA	10
SLIDE 4 -5-6-7-	11
PRINCIPI GENERALI DELLA PROCEDURA DI VAS	11
PRINCIPI PROCEDURALI DELLA VAS SECONDO GLI INDIRIZZI DELLA UE	12
SLIDE 9	14
AMBITO TEMPORALE DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA VAS NEGLI STATI MEMBRI	14
SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 20/11/2006 – 1/12/2006 N. 398.....	14
SLIDE 10	15
CONCETTO DI PIANI E PROGRAMMI SOGGETTI A VAS.....	15
VISIONE AMPIA DI CONCETTO DI PIANO/PROGRAMMA	15
PARAMETRI PER IDENTIFICARE PIANI SOGGETTI A DIRETTIVA VAS	16
PARAMETRI PER IDENTIFICARE PROGRAMMI SOGGETTI A DIRETTIVA VAS.....	16
SLIDE 11	17
LA VAS DEFINISCE NEL PIANO/PROGRAMMA.....	17
IL QUADRO DI RIFERIMENTO	17
PER LA LOCALIZZAZIONE SOSTENIBILE	17
DEI PROGETTI	17
CASO STUDIO: IL PUC DI SANTA MARGHERITA LIGURE, LA VAS E LA VIA SUI PROGETTI PREVISTI DA UN PUC	18
Prima questione: un PUC deve avere la VAS anche se non contiene opere sottoposte a VIA.....	19
Seconda questione: la partecipazione della procedura di VAS non può essere sostituita dalla partecipazione delle procedure urbanistiche.....	20
Terza questione: la Regione non è coerente neppure con i propri atti	21

Quarta questione la Regione non è coerente neppure con la propria legge regionale sulla VAS	22
Quinta questione: in tutte le Regioni la VAS ordinaria si applica automaticamente a tutti i Piani Regolatori Generali a prescindere dal loro contenuto.....	22
Sesta questione: l'efficacia giuridica della procedura di verifica non e' la stessa della procedura ordinaria di VAS	23
SLIDE 12	25
VAS E VALUTAZIONE DI INCIDENZA.....	25
CORTE DI GIUSTIZIA SENTENZA DEL 21/6/2012	25
SLIDE 15	27
LA VAS AI PIANI REGOLATORI PORTUALI	27
VAS E PIANI REGOLATORI PORTUALI.....	27
CASO STUDIO L'ATTUAZIONE DEL PRP DI SPEZIA E LA NUOVA DIRETTIVA UE SULLA PIANIFICAZIONE DEGLI AMBIENTI COSTIERI.....	28
I principi generali della pianificazione degli ambienti costieri applicabili anche alla situazione del golfo di spezia	28
La nuova Direttiva disciplina le modalità attuative e procedurali dei principi generali nelle politiche delle articolazioni istituzionali degli stati membri.....	30
In particolare gli obiettivi della Direttiva andranno applicati agli strumenti di pianificazione esistenti.	30
Come dovrà essere recepita in Italia la Direttiva	30
L'obbligo di coinvolgere il pubblico nella elaborazione approvazione degli strumenti di pianificazione integrata degli ambienti costieri con le politiche marittime	31
L'applicazione della VAS alla pianificazione degli ambienti costieri.....	31
VAS e studi di impatto portuale dalla sostenibilità ambientale alla sostenibilità socio economica nella gestione integrata delle aree costiere e dello spazio marittimo.....	32
SLIDE 16	33
PIANI E PROGRAMMI SOTTOPOSTI A VERIFICA DI VAS.....	33
CONCETTO DI AREE A LIVELLO LOCALE.....	33
NEL CONCETTO DI MODIFICHE MINORI CONTANO NON LE DIMENSIONI MA GLI EFFETTI POTENZIALI SULL'AMBIENTE	33
SLIDE 19	34
CASI STUDIO DALLA GIURISPRUDENZA SULLA APPLICAZIONE DELLA VAS A PIANI/PROGRAMMI SU PICCOLARE AREE LOCALI	34
LA CORTE DI GIUSTIZIA E LA VAS SUI PIANI URBANISTICI SU AREE MINORI	34

Questioni su cui si pronuncia la Corte di Giustizia	34
La Corte di Giustizia nella sua sentenza conferma un indirizzo consolidato della giurisprudenza comunitaria sulla applicabilità della vas ai piani urbanistici su piccole aree	35
Prima conclusione della Corte di Giustizia: i piani urbanistici su piccole aree non possono essere esclusi, ex lege, dalla procedura di verifica della VAS	35
Seconda conclusione della Corte di Giustizia: i piani urbanistici su piccole aree che hanno violato la Direttiva sulla VAS non sono giuridicamente validi.....	36
IL CONSIGLIO DI STATO SUGLI STRUMENTI URBANISTICI ATTUATIVI IL CONCETTO DI IMPATTO SIGNIFICATIVO DEL PIANO SECONDO LA PREVALENTE GIURISPRUDENZA.....	36
Vediamo la sentenza del Consiglio di Stato in un caso del territorio spezzino	37
IL TAR LIGURIA: UN SENTENZA PILOTA PER LA VAS DEI PIANI URBANISTICI PARTICOLAREGGIATI SPEZZINI	38
Casi studio: applicazione della sentenza del TAR Liguria ad alcuni casi spezzini: Outlet di Brugnato e Attuazione del PRP	40
SLIDE 20 -21	43
LA CORTE COSTITUZIONALE SULLA APPLICAZIONE DELLA VAS.....	43
AI PIANI PER PICCOLE AREE E AI PIANI ATTUATIVI	43
LA CORTE COSTITUZIONALE CONFERMA L’OBBLIGO DELLA VAS NEI PIANI URBANISTICI ATTUATIVI.....	43
Primo: i Piani Attuativi sono sottoposti a VAS alle seguenti condizioni	44
Secondo: la distinzione tra VIA e VAS secondo la corte costituzionale.....	45
Terzo: la legislazione regionale non può limitare l’ambito di applicazione della VAS ma può ampliarlo rispetto alla legislazione nazionale.....	45
Conclusioni	46
SLIDE 22 – 23	47
CASO STUDIO: LA PARZIALE INCOSTITUZIONALITÀ.....	47
DELLA LEGGE LIGURE SULLA VAS	47
LA LEGGE LIGURE SULLA VAS DEI PIANI URBANISTICI MINORI È INCOSTITUZIONALE!	47
La sentenza della Corte Costituzionale.....	48
La leggina della Regione Liguria che cercava di rispondere al ricorso del governo: bocciata anche questa dalla corte costituzionale.....	48
SLIDE 24 -25	49
CASO STUDIO: OCCORRE LA VALUTAZIONE PER DIMOSTRARE LA NON APPLICABILITÀ DELLA VAS ALLA VARIANTE DI UN PIANO REGOLATORE GENERALE NON SOTTOPOSTO A VAS.....	49

COSA DICE LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO:	49
Stralcio dalle motivazioni in diritto del Consiglio di Stato	49
SLIDE 26	51
ESCLUSIONE DELLA VAS.....	51
PER VARIANTI EX LEGE AI PIANI TERRITORIALI, DA OPERE SINGOLE	51
Quali strumenti urbanistici di riferimento:.....	51
Ma se il piano soggetto a variante non ha avuto una VAS che succede?	52
NOTE COMPETENZE STATO REGIONI	53
NELLA DISCIPLINA DI VAS	53
SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.225 DEL 22/7/2009: FATTI SALVI POTERE STATALI IN MATERIA DI VAS	54
SLIDE 27	56
AUTORITÀ COMPETENTE V/S AUTORITÀ PROCEDENTE.....	56
LE COMPETENZE DELL'AUTORITÀ COMPETENTE	56
LA PROBLEMATICHE : INDIRIZZI OPERATIVI	56
LA SENTENZA TAR LOMBARDIA 17/5/2010 N. 1526	58
LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO 133/2011 CHE HA DEFINITO LE MODALITÀ DI DISTINZIONE TRA AUTORITÀ COMPETENTE E AUTORITÀ PROCEDENTE	59
Individuazione Autorità Competente: interna o meno alla PA nella quale è compresa l'autorità precedente?	59
Come Regioni ed Enti Locali devono individuare la autorità competente?	60
SLIDE 29	61
LA SOLUZIONE DELLA REGIONE LIGURIA SU AUTORITÀ COMPETENTE E PROCEDENTE.....	61
SLIDE 30	62
LE FASI DELLA PROCEDURA DI VAS.....	62
SLIDE 31	63
CRITERI PER LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ.....	63
CRITERI PER LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ DI PIANI E PROGRAMMI DI CUI ALL'ARTICOLO 12.	63
SLIDE 32 - 33	65
IL RAPPORTO AMBIENTALE	65
LE ALTERNATIVE NEL RAPPORTO AMBIENTALE	66
Le alternative scelte devono essere realistiche.....	66

Selezionare deliberatamente per la valutazione le alternative con gli effetti più negativi, al fine di promuovere il piano o il programma proposto, non è la soluzione più adeguata per raggiungere i fini del paragrafo analizzato in questa sede.....	66
Per essere valide le alternative devono ricadere anche nell'ambito delle competenze giuridiche e territoriali dell'autorità interessata.....	66
SLIDE 35	68
LE CONSULTAZIONI DELLE AUTORITÀ AMBIENTALI E DEL PUBBLICO NELLA PROCEDURA DI VAS	68
LO SVOLGIMENTO DI CONSULTAZIONI (art. 14 DLgs 152/2006)	68
CASO STUDIO: GIURISPRUDENZA UE E NAZIONALE: I PIANI URBANISTICI VANNO VALUTATI CON I CITTADINI.....	70
Quale ruolo del pubblico nella procedura di VAS.....	70
Necessità di un vero contraddittorio: Inchiesta Pubblica?.....	70
SLIDE 36	72
VALUTAZIONE RAPPORTO AMBIENTALE E CONSULTAZIONI	72
SLIDE 37	73
IL PARERE MOTIVATO CHE CONCLUDE LA PROCEDURA DI VAS	73
SLIDE 38 - 39 – 40 - 41	74
EFFICACIA DEL PARERE MOTIVATO	74
SLIDE 42	76
DOCUMENTI DA PUBBLICARE.....	76
A CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA DI VAS	76
SLIDE 43 - 44	77
MONITORAGGIO.....	77
SLIDE 45 -50	78
DIFFERENZE TRA VAS E VIA.....	78
SLIDE 52	82
COORDINAMENTO VAS – VALUTAZIONE DI INCIDENZA	82

SLIDE 1
LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA
DEI PIANI E PROGRAMMI (VAS)

Direttiva 2001/42

DLGS 152/2006 (Parte II)

SLIDE 2

CHE COSA È LA VAS

CHE COSA È LA VAS

Si tratta di una procedura, disciplinata da normativa europea, che è volta a valutare gli effetti ambientali per tutti i piani e programmi a rilevanza ambientale e/o territoriale.

SLIDE 3

IL SIGNIFICATO DI STRATEGICITÀ DELLA VAS

PERCHÉ LA VAS SI CHIAMA STRATEGICA

1. perché vuole fare la suddetta valutazione su una scala temporale lunga (10-15 anni e anche oltre) in modo da prevenire gli effetti ambientali negativi della pianificazione decisa,
2. perché questa valutazione degli effetti deve essere svolta parallelamente alla scenari di impatto economico e sociale dello strumento di pianificazione in discussione.

IL CARATTERE STRATEGICO DELLA VAS

Le linee guida della Commissione UE (DG Ambiente) sull'applicazione della DIR 2001/42 sottolineano della VAS il carattere di processo di razionalizzazione delle scelte non solo in chiave ambientale ma anche e più strettamente economica, in tal senso si veda il punto 2.3 delle predette linee guida secondo cui tra le finalità della VAS dovrebbe esserci *anche quella di : “produrre un vantaggio al mondo imprenditoriale , in quanto la valutazione ambientale dei suddetti piani e programmi andrà a vantaggio del mondo imprenditoriale, in quanto fornisce un quadro più coerente in cui operare e contribuirà a soluzioni economicamente più efficienti o efficaci sotto il profilo dei costi, inserendo una o più ampia gamma di fattori nel processo decisionale”*.

La VAS così diventerà effettivamente una valutazione integrata riguardante tutti i settori coinvolti dalla politica/piano/programma, e tale valutazione dovrà misurare i vantaggi e gli svantaggi complessivi delle diverse alternative.

L'IMPORTANZA DELLE ALTERNATIVE NELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE/ELABORAZIONE DEL PIANO PROGRAMMA

Secondo **Consiglio di Stato n. 4926 del 2012**: “ *Nel rimarcare che la VAS di cui alla DIR 2001/42/Ce, è volta garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata (come avviene per la VIA) sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, gli usi del territorio*”.

SLIDE 4 -5-6-7- PRINCIPI GENERALI DELLA PROCEDURA DI VAS

CONDIZIONI MINIME PER PROCESSO-PROCEDIMENTO DI VAS

1. Avviarlo fin dalla impostazione del piano/programma
2. Considerare scenari alternativi
3. Coinvolgere il pubblico fin dall'avvio

VAS PROCESSO DI APPRENDIMENTO COLLETTIVO

LA PROCEDURA DI VAS È PARTE DELLA PROCEDURA DI ADOZIONE/APPROVAZIONE DEL PIANO-PROGRAMMA

Comma 3 art. 11 DLGS 152/2006

“ La fase di valutazione è effettuata anteriormente alla approvazione del piano programma ovvero all'avvio della relativa procedura e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso”.

COMMA 5 ARTICOLO 11 DLGS 152/2006

“5. La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione.” >>>>>>>>>

>>>>>>>>

Quindi la VAS tende a configurarsi come processo decisionale completo e amministrativamente distinto, ricomprendendo al suo interno tutte le fasi di costruzione della politica/piano/programma:

- dalla elaborazione delle proposte,
- alla elaborazione e valutazione degli **scenari alternativi**,
- all'adozione delle decisioni,
- **coinvolgendo il pubblico fin dalle prime fasi.**

PRINCIPI PROCEDURALI DELLA VAS SECONDO GLI INDIRIZZI DELLA UE

La Relazione della Commissione UE 2009¹ sullo stato di applicazione della Direttiva UE sulla VAS ha riordinato i principi che dovranno essere seguiti in sede applicativa dalle diverse Autorità Competenti (ad esprimere il parere di VAS) e Proponenti(ad adottare/approvare il Piano Programma sulla base della VAS) su scala nazionale , regionale e locale:

1. I Piani e Programmi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sono soggetti a valutazione ambientale durante la preparazione e prima della loro adozione.
2. Il rapporto ambientale (che deve accompagnare il piano/programma) e i risultati delle consultazioni sono presi in considerazione prima dell'adozione.
3. I Piani e Programmi che contengono progetti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva VIA sono automaticamente soggetti a VAS .
4. I Piani e Programmi che contengono progetti da autorizzare , non soggetti a VIA, devono comunque essere sottoposti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS

¹ Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (direttiva 2001/42/CE) - Bruxelles, 14.9.2009 COM(2009) 469 definitivo

5. Le piccole modifiche a Piani e Programmi sono soggette a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS e andranno a valutazione ordinaria solo la procedura di verifica dimostrerà la esistenza di impatti significativi sull'ambiente.
6. Si conferma la necessità di una fase di confronto tra Autorità competenti e Autorità Ambientale interessate al Piano/Programma , al fine di definire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale (fase di scoping). In alcuni Stati Membri la procedura di definizione dell'ambito di applicazione prevede la consultazione del pubblico, che non è tuttavia obbligatoria ai sensi della direttiva.
7. Relativamente alla consultazione del pubblico la direttiva VAS non specifica in maniera dettagliata le procedure da seguire. L'esperienza mostra che la consultazione del pubblico, in particolare quando avviene nelle fasi iniziali della programmazione ed è concepita come processo, facilita l'accettazione del Piani/Programmi e, di conseguenza, contribuisce ad identificare e risolvere tempestivamente i possibili conflitti.

SLIDE 9

AMBITO TEMPORALE DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA VAS NEGLI STATI MEMBRI

AMBITO TEMPORALE DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA VAS NEGLI STATI MEMBRI (art.13.3)

1. tutti i piani ed eventuali varianti sostanziali agli stessi (queste ultime in particolare che abbiano effetti significativi sull'ambiente), il cui iter è iniziato prima del 21/7/2004 ma che non si è concluso entro il 21/7/2006, sono soggetti a VAS; in particolare sul punto la Commissione UE ha avuto a suo tempo modo di chiarire (paragrafo 3.66 delle sue linee guida del 2004) che tra queste due date va applicata la VAS solo nel caso in cui il piano non fosse in uno stadio eccessivamente avanzato
2. la VAS è comunque applicabile a tutti i piani e varianti sostanziali il cui iter è iniziato dopo il 21/7/2004 a prescindere dallo stadio di avanzamento in cui si trovano nella loro elaborazione.

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

9

La presente disposizione (paragrafo 3 articolo 13), nella interpretazione delle linee guida UE, non si incentra su quanto la data di avvio di un piano o di un programma preceda il mese di luglio del 2004 ma sulla questione se il processo di pianificazione dei piani e dei programmi pertinenti sia in una fase in cui è possibile svolgere una valutazione ambientale significativa.

SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 20/11/2006 – 1/12/2006 N. 398

A partire dal 21/7/2004 le Regioni potevano e dovevano anticipare la applicazione della VAS in attesa del recepimento statale per i piani e programmi di loro

In sintesi la sentenza riconosce che le Regioni potevano e possono recepire la direttiva VAS anche in assenza di legislazione statale specifica : semprechè la detta legislazione regionale si attenga alle proprie competenze

“la Regione Friuli-Venezia Giulia ”aveva il potere e il dovere di recepire la direttiva comunitaria, salva la competenza statale per la fissazione di standard minimi di tutela dell'ambiente”. A detta della stessa difesa, la mancata attuazione della direttiva, che doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 21 luglio 2004, per un verso, avrebbe determinato l'illegittimità sia delle norme legislative disciplinanti i piani oggetto di essa sia dei relativi atti amministrativi, per l'altro verso, avrebbe esposto la Regione all'esercizio del potere sostitutivo statale”

SLIDE 10

CONCETTO DI PIANI E PROGRAMMI SOGGETTI A VAS

AMBITO DI APPLICAZIONE VAS

DEFINIZIONE PIANI PROGRAMMI

Gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche:

- **1)** che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e
- **2)** che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

VISIONE AMPIA DI CONCETTO DI PIANO/PROGRAMMA

Alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di VIA di progetti nella quale si dà una definizione ampia di progetto sottoponibile a VIA, anche nella Valutazione ambientale di piani e programmi gli stati membri dovranno adottare una visione ampia dell'ambito di applicazione.

Tanto che la Commissione UE arriva ad affermare che *“Una possibile interpretazione è che i termini includano qualsiasi dichiarazione ufficiale che vada oltre le aspirazioni e stabilisca un corso di azione per il futuro”*.

In materia di **piani di gestione rifiuti** la CG (causa C-387/97) ha dichiarato che *“non possono essere considerati piani [ai sensi di cui sopra] una normativa o provvedimenti concreti che costituiscano unicamente una serie di interventi normativi puntuali e non un sistema organizzato ed articolato volto allo smaltimento dei rifiuti e dei rifiuti tossici e nocivi”*

PARAMETRI PER INDENTIFICARE PIANI SOGGETTI A DIRETTIVA VAS

Relativamente ai piani la Commissione individua alcuni parametri esemplificativi quali:

1. piani per la destinazione dei suoli che stabiliscano le modalità di riassetto del territorio
2. piani che fissino delle regole o un orientamento sul tipo di sviluppo che potrebbe essere appropriato o consentito in determinate aree
3. piani che propongano i criteri da tenere in considerazione nel concepimento del nuovo progetto.

PARAMETRI PER INDENTIFICARE PROGRAMMI SOGGETTI A DIRETTIVA VAS

Relativamente ai programmi la Commissione individua alcune parametri esemplificativi quali:

1. un sistema per il recupero di un'area urbana, che comprenda una serie di progetti edilizi separati.
2. Il modo proposto per attuare una politica.

SLIDE 11
LA VAS DEFINISCE NEL PIANO/PROGRAMMA
IL QUADRO DI RIFERIMENTO
PER LA LOCALIZZAZIONE SOSTENIBILE
DEI PROGETTI

QUADRO RIFERIMENTO PROGETTI
CORTE GIUSTIZIA DEL 17/6/2010

“ gli Stati membriquando valutano la possibile rilevanza degli effetti di piani e programmi sull’ambiente devono tenere conto della misura nella quale il piano o il programma definisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l’ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse”

31

1

QUINDI LA VAS DEFINISCE IN CONCRETO LE CONDIZIONI DI SOSTENIBILITÀ PER LA LOCALIZZAZIONE DEI PROGETTI :

UN PIANO CON VAS TAVOLA DELLE LOCALIZZAZIONI SOSTEBILI.....

QUADRO RIFERIMENTO PROGETTI LINEE GUIDA COMMISSIONE UE (3.23.)

IL QUADRO DEFINITO ATTRAVERSO LA VAS
DELPANO/PROGRAMMA STABILISCE I CRITERI PER:

- porre dei limiti in merito al tipo di attività o di progetto consentito in una determinata zona,
- includere condizioni che il richiedente deve soddisfare per ottenere l'autorizzazione,
- per salvaguardare determinate caratteristiche della zona interessata (quali la varietà delle destinazioni dei suoli che promuove la vitalità economica dell'area) delle linee guida.

32

32

CASO STUDIO: IL PUC DI SANTA MARGHERITA LIGURE, LA VAS E LA VIA SUI PROGETTI PREVISTI DA UN PUC

Un'altra "perla" degli uffici della Regione Liguria sulla valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici.

Secondo gli uffici regionali, avvallati dall'assessorato alla pianificazione territoriale, non solo non si deve applicare la VAS al nuovo PUC di Santa Margherita Ligure ma aggiunge l'assessore competente : *"Il Piano Urbanistico Comunale di Santa Margherita Ligure approvato una settimana fa dalla Giunta della Regione Liguria non è soggetto alla Vas-Valutazione ambientale strategica non contenendo previsioni di opere soggette all'obbligo di Via-Valutazione di impatto ambientale. La Vas è solo un procedimento e, in termini di contenuti, non aggiunge nulla di più rispetto alla fase tecnica della verifica di assoggettabilità, ma è caratterizzata da un fase di pubblicità che, nel caso del Puc, è già stata esperita con la pubblicazione del piano".* (vedi [QUI](#) per il comunicato completo).

Prima questione: un PUC deve avere la VAS anche se non contiene opere sottoposte a VIA

Non è vero che un piano urbanistico comunale (i vecchi piani regolatori per intenderci) debba essere sottoposto a VAS ordinaria solo se contiene la previsione di opere/progetti sottoponibili a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Se così fosse verrebbe meno il significato distintivo tra VAS e VIA. La VAS valuta le diverse destinazioni funzionali del territorio comunale in rapporto all'area vasta mentre la VIA valuta il singolo progetto od opera in relazione allo specifico sito in cui dovrà essere collocata. La VAS quindi precede la VIA e costituisce semmai una mappa delle localizzazioni sostenibili di un territorio a prescindere da quelli che saranno poi i singoli progetti che in tali localizzazioni dovranno essere realizzati.

Non solo ma la tesi della Regione fornisce una interpretazione eccessivamente restrittiva della normativa sulla VAS che non dimentichiamo è di derivazione comunitaria (Direttiva 2001/42/CE). Infatti secondo il **paragrafo 2 articolo 3** di detta Direttiva sono automaticamente sottoposti a VAS i piani urbanistici (come il PUC di Santa Margherita) che hanno al loro interno la **previsione** di opere/progetti sottoponibili a loro volta a VIA, detto in termini più formali che costituiscono (tali Piani) il quadro di riferimento di progetti sottoponibili a VIA. Entrambe le condizioni devono esserci per l'automaticità della applicazione della VAS ordinaria e non della semplice verifica di assoggettabilità. Ma questa norma non può essere interpretata come occasione per escludere automaticamente tutti i PUC che non prevedono opera sottoponibili a VIA, alla applicazione della VAS.

D'altronde la stessa **Corte di Giustizia** con **sentenza del 17/6/2010** (Cause riunite C-105/09 e C-110/09) ha avuto modo di chiarire che la dizione della norma sopra citata della Direttiva non va interpretata come se per far scattare l'obbligo della VAS determinati progetti precisi (quelli sottoponibili a VIA): "costituiscano esplicitamente o implicitamente oggetto del piano o del programma" Aggiunge la **Corte di Giustizia**: ".....La nozione di «quadro di riferimento» è per questo da intendere in maniera elastica: essa non necessita di definizioni tassative, ma comprende anche forme di incidenza che lasciano ancora margini di intervento. 67. In sintesi, si deve pertanto ritenere che un piano o un programma definisce un quadro di riferimento ogni volta che vengono assunte decisioni che possono influire sulla successiva autorizzazione di progetti, specialmente con riguardo all'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse."

Tradotto il piano può essere sottoposto a VAS ordinaria anche se non prevede esplicitamente specifici progetti rientranti negli elenchi tassativi delle categorie di opere sottoponibili a VIA, ma semplicemente se nelle sue destinazioni funzionali prevede destinazioni funzionali, **potenzialmente attuabili** in un futuro, con progetti che rientrano nelle suddette categorie di opere sottoponibili a VIA. In altri e ancor più chiari termini se il piano prevede una destinazione funzionale da area agricola ad area industriale, deve essere sottoposto a VAS

subito e non attendere che, per la nuova potenziale area industriale, vengano presentati progetti sottoponibili a VIA.

Seconda questione: la partecipazione della procedura di VAS non può essere sostituita dalla partecipazione delle procedure urbanistiche

Secondo le dichiarazioni dell'assessore regionale la fase di pubblicità della VAS, nel caso del PUC, viene: “*esperita con la pubblicazione del piano*”.

Non è vero vediamo **perché**.

La normativa sulla disciplina di approvazione del PUC dal punto di vista della partecipazione del pubblico (come risulta dalla legge regionale urbanistica ligure) si limita a prevedere le osservazioni dei cittadini che hanno interessi legittimi o diritti soggettivi toccati dalle destinazione funzionale del PUC.

Nella procedura di VAS le osservazioni, essendo in materia ambientale, possono essere presentate da chiunque a prescindere dagli interessi o diritti che rappresentano.

Non solo ma la **procedura di VAS** prevede una serie di **passaggi documentali** non previsti dalla procedura urbanistica:

- 1.** la pubblicazione del **rapporto ambientale preliminare**: il documento che definisce i potenziali indicatori di valutazione e gli obiettivi ambientali da utilizzare per la VAS del piano;
- 2.** la pubblicazione del **rapporto ambientale definitivo** : contenente la valutazione del potere impatto ambientale del piano, le misure di mitigazione, il sistema di monitoraggio per verificare il rispetto di dette misure nell'attuazione del piano;
- 3.** la pubblicazione di una **dichiarazione di sintesi**: un documento in cui si illustrano le modalità con cui le considerazioni e valutazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come, nell'esame delle alternative possibili si sia **tenuto conto degli esiti delle consultazioni** del rapporto ambientale, dei pareri espressi e dei risultati delle consultazioni.

Le **informazioni** che possono essere fornite al pubblico nella procedura di VAS sono nettamente più ampie rispetto a quelle della procedura urbanistica come si ricava dalla disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali (DLgs 195/2005).

Infine la procedura di VAS vede il ruolo della c.d. **Autorità Competente**. Si tratta di un soggetto istituzionale (ente, ufficio) distinto dalla Autorità Procedente che predispone e approva il piano. Nel caso Ligure l'Autorità Competente è la Regione mentre quella Procedente è il Consiglio Comunale. Nelle procedure urbanistiche distinte dalla VAS il fatto che il piano debba avere un avallo anche dalla Regione, riguarda solo la coerenza del piano con gli

strumenti di pianificazione sovraordinati: regionali, provinciali. Nella VAS invece la procedura di valutazione del piano viene condotta da soggetto istituzionale esterno da chi approva il piano, c'è il coinvolgimento del pubblico e tutto il processo accompagna la costruzione-elaborazione-adozione-approvazione del piano. Il tutto garantisce una terzietà a chi valuta l'impatto ambientale del piano che non esiste nella procedura urbanistica tanto più in quella prevista dalla attuale legge regionale ligure in materia.

A conferma di quanto sopra si veda la lettera **b) comma 2 articolo 11 del DLgs 152/2006** secondo la quale l'autorità competente e l'autorità proponente collaborano in ogni momento della VAS al fine di individuare un percorso metodologico e procedurale stabilendo le modalità della collaborazione, le forme di consultazione da attivare, i soggetti competenti in materia ambientale ed il pubblico interessato da consultare. Norma quest'ultima da leggere in modo coordinato con la **nozione di consultazione** di cui alla lettera t) comma 1 articolo 5 dello stesso DLgs 152/2006, intesa come l'insieme delle forme di informazione e partecipazione, anche diretta, delle amministrazioni, del pubblico e del pubblico interessato nella raccolta dei dati e nella valutazione dei piani, programmi e progetti.

Infine, e non a caso, lo stesso DLgs 152/2006 prevede **l'unicità delle procedure di consultazione del pubblico** solo nel caso di VIA ed Autorizzazione Integrata Ambientale (comma 2 articolo 10) sullo stesso progetto, o nel caso di procedura di verifica di VIA e VAS (comma 4 articolo 10).

Sempre il DLgs prevede il coordinamento tra procedure di partecipazione e informazione previste da procedure urbanistiche con quelle della VAS ma non una sostituzione delle prime con le seconde (comma 4 articolo 14 del DLgs 152/2006).

Terza questione: la Regione non è coerente neppure con i propri atti

Nell'affermare che il PUC di Santa Margherita non deve andare a VAS ordinaria la Regione dimostra di rimuovere due suoi atti, uno interno l'altro formalmente pubblicato.

L'atto interno riguarda un documento che gli uffici regionali utilizzano da anni per svolgere le procedure di VAS vedi [QUI](#), l'atto pubblicato è una Circolare del 14/5/2008 del settore urbanistica, vedi [QUI](#).

In entrambi questi documenti si distingue tra i piani che possono andare a procedura di verifica in quanto riguardanti piccole aree, dai piani territoriali ed urbanistici generali che invece sono gli strumenti che devono andare a VAS ordinaria.

Non solo ma nel documento ad uso interno si afferma che sono sottoponibili a VAS ordinaria i piani urbanistici che costituiscono la fonte ed il quadro di riferimento programmatico per la successiva elaborazione e valutazione dei progetti di interventi urbanistico-edilizi (sia assoggettati a VIA, sia non assoggettati). Come si vede non c'è in questo documento l'automatismo affermato in relazione al PUC di Santa Margherita secondo cui se il piano non

contiene opere bene definite sottoponibili a VIA non deve andare a VAS ordinaria, si usa invece la terminologia più adeguata agli indirizzi visti in precedenza della Corte di Giustizia secondo cui il piano è sottoposto a VAS se potrà contenere **eventuali** progetti sottoponibili a VIA.

Quarta questione la Regione non è coerente neppure con la propria legge regionale sulla VAS

Come richiamato più volte sopra, secondo la Regione Liguria, in relazione alla vicenda del PUC di Santa Margherita esiste un automatismo tra PUC e opere sottoponibili a VIA in esse contenute. Abbiamo dimostrato la contraddittorietà di questa tesi con le norme nazionali ed europee e con gli atti amministrativi e di lavoro della stessa Regione.

Ma la Regione è in contraddizione anche con la recente legge regionale sulla VAS (vedi [QUI](#)) infatti questa ultima al comma 6 articolo 3 rinvia ad una norma del DLgs 152/2006 che prevede la non applicazione della VAS alle varianti automatiche di Piani urbanistici dovute ad opere sottoposte a VIA, questo riferimento dimostra come non ci sia il collegamento automatico tra piani e opere sottoponibili a VIA.

È vero che all'epoca della approvazione del preliminare di PUC (aprile 2012) la legge regionale sopra citata non era ancora stata pubblicata ma era comunque allo stato di disegno di legge e quindi il tema era ben conosciuto alla Giunta e agli uffici regionali competenti.

Evidentemente per gli amministratori e dirigenti della Regione Liguria una cosa sono gli atti formali, le leggi comunitarie, nazionali, regionali nonché la giurisprudenza comunitaria e altra cosa è la loro applicazione in concreto!

Quinta questione: in tutte le Regioni la VAS ordinaria si applica automaticamente a tutti i Piani Regolatori Generali a prescindere dal loro contenuto

Tutte le Regioni che hanno disciplinato la VAS su scala comunale prevedono l'obbligo di questa procedura relativamente ai nuovi piani urbanistici comunali a prescindere dal fatto che contengano opere sottoponibili a VIA.

Emilia Romagna (articolo 2 LR 9/2008): [qui](#)

Toscana: [qui](#)

Provincia autonoma di Trento (articolo 3 Decreto Presidente Provincia 14 settembre 2006, n. 15-68/Leg): [qui](#)

Valle d'Aosta: [qui](#)

Veneto (articolo 4 e seguenti della legge regionale 11/2004): [qui](#)

Provincia autonoma di Bolzano (interpretazione Legge provinciale 2/2007): [qui](#)

Piemonte (allegato II DGR 12-8931 del 9/6/2008): [qui](#)

Lombardia (punto 2 Decreto Dirigenziale 14/12/2010): [qui](#)

Sesta questione: l'efficacia giuridica della procedura di verifica non e' la stessa della procedura ordinaria di VAS

Secondo le dichiarazioni, molto avventate e confuse, dell'Assessore Regionale alla Pianificazione Territoriale: *"a Vas è solo un procedimento e, in termini di contenuti, non aggiunge nulla di più rispetto alla fase tecnica della verifica di assoggettabilità"*. Ora è chiaro che non è così altrimenti non si spiegherebbe perché il legislatore comunitario e nazionale abbiano chiaramente distinto queste due fasi. Non a caso mentre la procedura di verifica si conclude o con un nulla di fatto (la decisione di non applicare la procedura ordinaria di VAS) o al massimo con delle prescrizioni che potranno o meno essere recepite nel piano adottato e poi approvato in via definitiva. Invece la procedura ordinaria di VAS si conclude con un Parere Motivato obbligatorio e vincolante per l'autorità che approverà il piano (nel caso dei piani urbanistici il Consiglio Comunale). Infatti è indiscutibile che le modifiche apportate sia dalla versione del 2008 ed ancor più a quella del 2010 ^[1] vadano verso la affermazione della natura vincolante e non solo obbligatoria del Parere Motivato, recita infatti il nuovo comma 2 articolo 15 come modificato dal DLgs 128/2010: *"L'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato di cui al comma 1 e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, alle opportune revisioni del piano o programma"*.

A conferma della natura vincolante del **Parere Motivato** di VAS si vedano le motivazioni del ricorso alla Corte Costituzionale della Avvocatura dello Stato (per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri) verso l'articolo della legge regionale Toscana che non recepisce compiutamente (ad avviso di detta Avvocatura) il nuovo testo del DLgs 152/2006 (comma 2 articolo 15); secondo detto ricorso: *"il parere motivato previsto dall'art. 15 citato deve considerarsi come parere obbligatorio e vincolante per l'autorità procedente,..."* A conferma della fondatezza della tesi della Avvocatura di Stato sul punto la Regione Toscana ha già provveduto a modificare^[2] la propria legge regionale sul punto recependo compiutamente l'attuale testo del comma 2 articolo 15 sulla efficacia del Parere Motivato conclusivo della procedura di VAS.

Ora come affermato da autorevolissima dottrina (Vera Parisio^[3]) se è vero che i pareri vincolanti restano pareri a tutti gli effetti: *".....un parere vincolante contribuisce in termini piuttosto rilevanti a formare il contenuto definitivo del provvedimento finale, cosicché non si*

può negare che l'organo che lo adotta finisca con il porsi su di un livello partecipativo paritetico a quello dell'organo che emana il provvedimento finale”.

Quindi se il Parere Motivato di VAS comportasse una revisione significativa del Piano/Programma per adeguarlo alle conclusioni della procedura di VAS, ciò comporterebbe un arresto procedimentale significativo anche in termini temporali con la possibilità di impugnare detto Parere Motivato vincolante come affermato ad esempio da Consiglio di Stato 1902/2011.

Ecco perchè non è vero come afferma l'Assessore della Regione Liguria che la procedura ordinaria di VAS non aggiunge nulla in termini di contenuti a quella di Verifica.

[1] Che ha eliminato anche il riferimento al “ove necessario” relativamente alla acquisizione dei risultati della VAS nell'ambito del processo di revisione del Piano/Programma da parte della Autorità Proponente

[2] LEGGE REGIONALE 30 dicembre 2010, n. 69 Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n.10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza).

[3] Codice della Azione Amministrativa pag. 698 ed. Giuffrè 2011

SLIDE 12

VAS E VALUTAZIONE DI INCIDENZA

PIANI E PROGRAMMI SOGGETTI AUTOMATICAMENTE A VAS

b) piani e programmi per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357

CORTE DI GIUSTIZIA SENTENZA DEL 21/6/2012

La Corte, chiarisce i rapporti tra valutazione ambientale dei piani territoriali e valutazione di incidenza, nel caso in cui i piani territoriali interessino aree soggette alla normativa europea sulla tutela della biodiversità (c.d. siti habitat).

Se il piano/programma incide su Sito Habitat si applica la VAS
Secondo la sentenza in esame se gli interventi (o le destinazioni funzionali) dei piani territoriali possono avere un significativo effetto sui siti considerati rilevanti ai fini della tutela della biodiversità, detti piani devono essere sottoposti a valutazione di incidenza.

Di conseguenza, aggiunge la sentenza in esame: “ 24. Occorre dunque rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva «VAS» deve essere interpretato nel senso che esso subordina l'obbligo di sottoporre un determinato piano a valutazione ambientale al ricorrere, per tale piano, dei presupposti perché lo si debba sottoporre a valutazione ai sensi della direttiva «habitat», compreso il presupposto che il piano possa avere incidenze significative sul sito interessato. L'esame

effettuato per verificare se quest'ultima condizione sia soddisfatta è necessariamente limitato alla questione di stabilire se possa essere escluso, sulla base di elementi oggettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato."

Quindi concludendo se il piano riguarda siti classificati come habitat e gli interventi previsti nel piano possono essere rilevanti sotto il profilo dell'impatto sui siti interessati, al piano deve essere applicata anche la valutazione ambientale strategica, quanto meno nella procedura della verifica di assoggettabilità.

Se il Piano/Programma incide anche indirettamente sul Sito Habit ci vuole la VAS.
Da **notare** che non è necessario che il piano ricomprenda interamente i siti classificati come habitat basta anche un potenziale impatto indiretto. Infatti secondo le **linee guida UE sulla valutazione di incidenza**: *"Relativamente al campo di applicazione geografico, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3 della Direttiva 92/42/CEE non sono limitate a piani e progetti concernenti esclusivamente un sito protetto e prendono anche in considerazione sviluppi al di fuori del sito, ma che possono avere incidenze significative su esso."*

SLIDE 15

LA VAS AI PIANI REGOLATORI PORTUALI

VAS E PIANI REGOLATORI PORTUALI

“Per progetti di opere e interventi da realizzarsi nell'ambito del PRP, già sottoposti ad una VAS, e che rientrano tra le categorie per le quali è prevista la Valutazione di impatto ambientale, costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi valutati in sede di VAS o comunque desumibili dal Piano regolatore portuale. Qualora il Piano regolatore Portuale ovvero le rispettive varianti abbiano contenuti tali da essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale nella loro interezza secondo le norme comunitarie³⁰, tale valutazione è effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla Parte Seconda del presente decreto ed è integrata dalla valutazione ambientale strategica per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano e si conclude con un unico provvedimento”. comma 3ter²⁹ dell'articolo 6 del dlgs 152/006

VAS E PIANI REGOLATORI PORTUALI

L'articolo citato nella slide comporta le seguenti riflessioni

1. Ai PRP si applica la VAS
2. Se non hanno avuto la VAS occorrerà tenerne conto in fase attuativa
3. I PRP dovranno essere sottoposti a VAS questa dovrà precedere la eventuale VIA sui singoli progetti

Si veda l'anticipatorio parere della Commissione VIA presso il Ministero dell'Ambiente nel giudizio di compatibilità del PRP di Genova (all'epoca la Direttiva VAS non era ancora in vigore e quindi i PRP venivano valutati con la VIA : dpcm 27/12/2008) . Secondo tale parere : *“il P.R.P. ritiene “più congruo” riferirsi, nel caso del porto di Genova, al concetto ed ai metodi della valutazione strategica o della sostenibilità ambientale piuttosto che ai tradizionali metodi di valutazione di impatto ambientale dei progetti; solo utilizzando tale metodologia nella fase di pianificazione complessiva, sarebbe infatti possibile valutare la sostenibilità degli*

obiettivi di sviluppo e garantire quindi l'integrazione delle esigenze ecologiche ed economiche” .

CASO STUDIO L'ATTUAZIONE DEL PRP DI SPEZIA E LA NUOVA DIRETTIVA UE SULLA PIANIFICAZIONE DEGLI AMBIENTI COSTIERI

Sta per essere approvata dal Parlamento europeo una nuova Direttiva sulla pianificazione degli ambienti costieri integrata con le politiche marittime (vedi [QUI](#)).

Si tratta di una Direttiva che ha per compito una pianificazione sostenibile non solo degli ambienti naturali marittimi e costieri ma anche degli usi di questi ambienti a cominciare ovviamente dal trasporto marittimo e dai porti commerciali e per la nautica da diporto.

Non solo ma, obbligo interessante per il golfo di Spezia, anche le attività relative alla Difesa dovranno rispettare principi e finalità della Direttiva, sia pure nella autonomia lasciata agli organi responsabili, in Italia la Marina Militare ovviamente.

I principi generali della pianificazione degli ambienti costieri applicabili anche alla situazione del golfo di spezia

I principi sono già stati elaborati in vari documenti ufficiali a cominciare dal **Protocollo UE sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo** (entrato in vigore il 24/3/2011, vedi [QUI](#))

Tra i **principi del Protocollo** ve ne sono alcuni che sembrano fatti apposta per essere applicati al caso del porto commerciale e del relativo progetto di waterfront spezzino, vediamoli elencati sinteticamente:

- 1.** Occorre applicare l'**approccio ecosistemico** alla pianificazione e alla gestione delle zone costiere, in modo da assicurarne lo sviluppo sostenibile.
- 2.** Occorre garantire una **governance appropriata**, che consenta alle popolazioni locali e ai soggetti della società civile interessati dalle zone costiere una partecipazione adeguata e tempestiva nell'ambito di un processo decisionale trasparente.
- 3.** Occorre garantire un **coordinamento istituzionale** intersettoriale dei vari servizi amministrativi e autorità regionali e locali competenti per le zone costiere.
- 4.** Occorre elaborare strategie, piani e programmi per l'utilizzo del territorio **chetenano conto dello sviluppo urbano** e delle attività socioeconomiche, nonché altre politiche settoriali pertinenti.

5. Occorre garantire una **distribuzione bilanciata degli usi** sull'intera zona costiera, evitando la concentrazione non necessaria e una sovraccrescita urbana.

6. Occorre definire **indicatori dello sviluppo** delle attività economiche al fine di garantire l'uso sostenibile delle zone costiere e ridurre le pressioni eccedenti la capacità di carico.

Oltre al Protocollo sopra citato la nuova Direttiva va letta in modo integrato con obiettivi e vincoli della **Direttiva sulla biodiversità** nonché della **Direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino**, quest'ultima letta in modo coordinato con la **Comunicazione UE sui principi di pianificazione dello spazio marittimo** (vedi [QUI](#)).

In particolare, e ad integrazione dei principi elencati sopra derivanti dal Protocollo, la Direttiva sull'ambiente marino e soprattutto la Comunicazione sulla pianificazione dello spazio marittimo individuano **ulteriori principi di pianificazione** sostenibile dell'uso della costa e del mare territoriale:

1. strategicità temporale: il tempo, in quanto la compatibilità degli utilizzi e le esigenze di gestione di una determinata area marittima potrebbero variare nel corso del tempo.

2. integrazione degli interessi: : mettere insieme gli interessi settoriali in una stessa area marittima attraverso obiettivi dettagliati e non linee generali da lasciare in mano nella fase attuativa ai privati secondo la logica della peggiore finanza di progetto

3. integrazione delle politiche di pianificazione: coerenza fra pianificazione dello spazio terrestre e di quello marittimo - legame con la gestione integrata delle zone costiere

4. flessibilità della pianificazione: Il processo di pianificazione deve essere sufficientemente flessibile da reagire a tali cambiamenti e consentire la revisione dei piani a tempo debito

5. quadro conoscitivo sufficientemente ampio e approfondito anche su area vasta: La PSM deve fondarsi su informazioni affidabili e conoscenze scientifiche. È necessario che la pianificazione tenga il passo con l'evolversi delle conoscenze (gestione adattiva). La Commissione ha posto in atto diversi strumenti scientifici e per la raccolta dei dati destinati a coadiuvare la PSM in tale processo, fra cui una rete europea di osservazione e di dati dell'ambiente marino (EMODNET), una banca dati integrata per le statistiche socioeconomiche marittime (attualmente in fase di elaborazione da parte di ESTAT), l'Atlante europeo dei mari (previsto per il 2009) e il Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (Kopernicus).

6. rispetto delle norme sulla sicurezza marittima: si fa riferimento sia alla sicurezza della navigazione che ai rischi di incidenti navali e industriali

La nuova Direttiva disciplina le modalità attuative e procedurali dei principi generali nelle politiche delle articolazioni istituzionali degli stati membri

Nella Relazione di presentazione della proposta di Direttiva si legge (pagina 3) che :

“ Gli Stati membri dovranno elaborare e attuare processi coerenti per pianificare gli usi umani dello spazio marittimo e garantire la gestione sostenibile delle zone costiere. Uno dei principali valori aggiunti della proposta è il sostegno offerto alla connettività terra-mare grazie al requisito di coerenza tra la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere. I dettagli della pianificazione e la determinazione degli obiettivi di gestione sono lasciati agli Stati membri. L'UE non prenderà parte a tali processi.”

In particolare gli obiettivi della Direttiva andranno applicati agli strumenti di pianificazione esistenti

Secondo la Relazione di presentazione della Direttiva: *“Il processo di pianificazione propriamente detto deve essere condotto dalle autorità degli Stati membri in funzione delle rispettive strutture costituzionali e di governance, delle priorità politiche settoriali nazionali e, nella misura del possibile, deve basarsi su meccanismi e politiche esistenti.”*

Come dovrà essere recepita in Italia la Direttiva

La Direttiva lascia agli stati membri decidere come recepire nei propri strumenti di pianificazione, gli strumenti nuovi di pianificazione (piani di gestione dello spazio marittimo) e di programmazione (strategia di gestione integrata delle zone costiere).

Ad esempio i principi e gli obiettivi definiti sia dalla nuova Direttiva che dal sopra citato Protocollo UE sulla gestione integrata delle zone costiere del mediterraneo potranno essere trasformati in parametri vincolanti per gli strumenti di pianificazione esistenti, in Italia e in Liguria, come ad esempio:

- 1.** piani regolatori dei porti
- 2.** piani regionali di tutela delle coste
- 3.** piani paesaggistici per le aree costiere
- 4.** strumenti urbanistici tradizionali (piani urbanistici comunali, piani territoriali di coordinamento provinciali e regionali), ma anche strumenti urbanistici attuativi di questi piani.
- 5.** piani dei trasporti nazionali e regionali con particolare riferimento alla attività marittima.

L'obbligo di coinvolgere il pubblico nella elaborazione approvazione degli strumenti di pianificazione integrata degli ambienti costieri con le politiche marittime

L'articolo 9 della nuova Direttiva prevede che: *“Gli Stati membri predispongono le modalità di partecipazione del pubblico affinché tutte le parti interessate possano contribuire fin dalle fasi iniziali all'elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo e delle strategie di gestione integrata delle zone costiere. 2. La partecipazione del pubblico garantisce che le parti coinvolte e le autorità competenti, nonché gli altri soggetti interessati, siano consultati sui progetti di piani e strategie e abbiano accesso ai risultati non appena questi siano disponibili.”*

L'applicazione della VAS alla pianificazione degli ambienti costieri

Mentre sugli strumenti di pianificazione, la nuova Direttiva lascia agli Stati membri la decisione su come coordinare quelli esistenti con quelli nuovi, sotto il profilo valutativo la nuova Direttiva impone che: *“La valutazione degli effetti ambientali legati ai piani di gestione dello spazio marittimo e alle strategie di gestione integrata delle zone costiere deve essere effettuata in conformità delle disposizioni della direttiva 2001/42/CE”* (pagina 4 Relazione alla proposta di Direttiva) .

Ciò è confermato dall'articolo 11 della proposta di Direttiva secondo il quale gli strumenti di pianificazione degli ambienti costieri opportunamente integrati con gli obiettivi e i parametri della stessa Direttiva dovranno essere sottoposti a procedura di **Valutazione Ambientale Strategica** (VAS) ai sensi della Direttiva 2001/42/CE (vedi [QUI](#)).

Aggiunge la **Relazione alla proposta di Direttiva** (pagina 4): *“Questa valutazione ambientale strategica farà sì che venga presa in considerazione in una fase precoce la totalità degli impatti, compresi quelli cumulativi, provenienti dalle varie attività umane e faciliterà pertanto l'attuazione di progetti futuri. Se in un secondo tempo risultassero necessarie valutazioni d'impatto ambientale per singoli progetti, la valutazione specifica sarà in grado di attingere alle analisi già svolte nell'ambito della pianificazione ambientale strategica; ciò consentirà di evitare una duplicazione delle valutazioni e i relativi oneri amministrativi”*

Si conferma quindi che gli strumenti di pianificazione degli ambienti costieri, devono essere valutati, non come somme di progetti, ma tenendo conto dell'area vasta in cui si vanno a collocare le diverse attività insistenti sullo spazio costiero e marittimo oggetto della pianificazione/programmazione. Solo così potranno essere presi in considerazione quegli *“impatti cumulativi provenienti dalle diverse attività umane”* citati dalla Relazione di presentazione della nuova Direttiva.

VAS e studi di impatto portuale dalla sostenibilità ambientale alla sostenibilità socio economica nella gestione integrata delle aree costiere e dello spazio marittimo

La visione strategica, tipica della **VAS** e quella di strumenti integrativi ad essa come gli **Studi di Impatto Portuale**, permetteranno di tenere in considerazione i principi/obiettivi dei documenti UE citati nella prima parte del presente post. Principi che come abbiamo avuto modo di vedere hanno valenza non solo ambientale ma anche socioeconomica.

Non è un caso, parlando di gestione integrata delle zone costiere e delle relative politiche marittime, che a livello UE nell'ambito della revisione delle Reti Transeuropee di trasporto (in pratica l'ossatura delle principali infrastrutture europee) siano state proposte:

- 1.** una lista di "core-ports" strategici per il futuro dell'Unione
- 2.** una revisione della gerarchia degli investimenti portuali.

SLIDE 16

PIANI E PROGRAMMI SOTTOPOSTI A VERIFICA DI VAS

PIANI E PROGRAMMI SOTTOPOSTI A VERIFICA DI VAS

- 1 modifiche minori dei piani e programmi soggetti automaticamente a VAS
- 2 Piani e programmi tra quelli soggetti automaticamente a VAS che si limitano ad occupare solo piccole aree a livello locale
- 3 Piani e programmi non soggetti automaticamente a VAS che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, autorizzazione, localizzazione di progetti non sottoposti a VIA ordinaria o verifica.

CONCETTO DI AREE A LIVELLO LOCALE

Il punto 3.33 delle linee guida della Commissione UE DG Ambiente fa l'esempio di un piano edilizio che, per una zona particolare, circoscritta, illustri i dettagli sul modo in cui gli edifici devono essere costruiti, stabilendone, ad esempio, l'altezza, la larghezza o il progetto. Al punto 3.34, si rileva che: *“Si incontra una simile difficoltà nel decidere il significato di “locale”. Il linguaggio usato nella direttiva non stabilisce un legame chiaro con le autorità locali ma il termine ‘livello’ implica un contrasto con, ad esempio, i livelli nazionali o regionali. La frase completa (‘piccole aree a livello locale’) chiarisce che tutta la zona di una autorità locale non potrebbe essere esclusa (a meno che non fosse piccola). In alcuni Stati membri le aree delle autorità locali possono essere veramente molto ampie ed escludere per intero una di tali aree sarebbe una lacuna rilevante nell’ambito di applicazione.”*

NEL CONCETTO DI MODIFICHE MINORI CONTANO NON LE DIMENSIONI MA GLI EFFETTI POTENZIALI SULL'AMBIENTE

Il punto 3.36 delle linee guida Commissione UE DG Ambiente una modifica può essere di ordine talmente piccolo da non potere verosimilmente avere effetti significativi sull'ambiente, ma la Direttiva dispone che nei casi in cui è probabile che la modifica di un piano o di un programma abbia effetti significativi sull'ambiente debba essere effettuata una valutazione a prescindere dall'ampiezza della modifica.

SLIDE 19

CASI STUDIO DALLA GIURISPRUDENZA SULLA APPLICAZIONE DELLA VAS A PIANI/PROGRAMMI SU PICCOLE AREE LOCALI

LA VAS SUI PIANI E PROGRAMMI PER PICCOLE AREE LOCALI

EFFETTI SIGNIFICATIVI SULL'AMBIENTE

Ai fini della applicabilità della VAS dopo la procedura di verifica di assoggettabilità non sono le dimensioni dell'area ma piuttosto se tali piani e programmi producono effetti significativi sull'ambiente.

Corte Giustizia 18 aprile 2013 causa C463-11

Consiglio di Stato 17/9/2012 n.4926

TAR Sicilia 1/9/2011 n. 2143

TAR Liguria 2/7/2013 n.982

LA CORTE DI GIUSTIZIA E LA VAS SUI PIANI URBANISTICI SU AREE MINORI

La Corte di Giustizia della UE (sentenza 18 aprile 2013 causa C463-11 , vedi **QUI**) torna sulla rilevante questione relativa alla applicazione della Valutazione Ambientale Strategica (di seguito VAS) ai **piani urbanistici su scala locale limitati a piccole aree** (quindi per usare un gergo italiano aree nettamente inferiori al territorio di un Comune) ma che potrebbero avere comunque un rilevante impatto ambientale.

L'oggetto della sentenza è quali effetti giuridici può produrre la mancata applicazione della VAS ad un piano urbanistico.

Il riferimento è ai piani di costruzione della legislazione tedesca che assomigliano ai nostri piani attuativi e si distinguono quindi dai piani generali che disciplinano l'uso delle superfici nell'urbanistica tedesca

Questioni su cui si pronuncia la Corte di Giustizia

Le questioni su cui si pronuncia la Corte di Giustizia sono le seguenti.

In primo luogo cosa succede se uno Stato membro, relativamente ai piani su piccole aree locali (quelli che da noi in Liguria sarebbero definiti strumenti urbanistici attuativi o Progetti Urbanistici Operativi) li escluda dalla applicazione della VAS nel caso in cui detti piani urbanistici:

- 1.** non superino un certo limite di estensione dell'area
- 2.** costituiscono una definizione particolare di piano (definito dalla legislazione tedesca

piano di sviluppo interno) diversa da quella dei piani ordinari di costruzione.

In secondo luogo la Corte di Giustizia si pronuncia sulla norma del diritto urbanistico tedesco secondo cui l'erroneo inserimento tra i piani minori (piani di sviluppo interno e per il diritto italiano strumenti urbanistici attuativi su aree limitate) non soggetti a VAS, sia irrilevante ai fini della validità di detti piani minori.

La Corte di Giustizia nella sua sentenza conferma un indirizzo consolidato della giurisprudenza comunitaria sulla applicabilità della vas ai piani urbanistici su piccole aree

La Corte di Giustizia nella sentenza in esame citando una giurisprudenza consolidata (es. sentenza del 16 marzo 2006, causa C-332/04, punti 77-81) ricorda che il margine discrezionale di cui gli Stati membri per determinare i tipi di piani che potrebbero o meno avere effetti significativi sull'ambiente trova i suoi limiti nell'obbligo enunciato all'articolo 3, paragrafo 3 della Direttiva sulla VAS (Direttiva 2001/42/CE vedi **QUI**) letto in combinato disposto con il paragrafo 2 dello stesso articolo, di sottoporre ad una valutazione ambientale i piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le zone che potrebbero esserne coinvolte.

Di conseguenza, secondo la Corte di Giustizia, lo Stato membro che dovesse fissare un criterio avente come effetto pratico che la totalità di una categoria di piani restasse a priori sottratta all'obbligo di valutazione ambientale eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva VAS (la cosiddetta procedura di verifica per l'assoggettabilità alla VAS), a meno che la totalità dei piani esclusi potesse considerarsi, sulla base di criteri pertinenti come, in particolare, il loro oggetto, l'estensione del terreno cui si riferiscono o la sensibilità degli spazi naturali di cui trattasi, come inidonea a produrre un impatto ambientale significativo

Prima conclusione della Corte di Giustizia: i piani urbanistici su piccole aree non possono essere esclusi, ex lege, dalla procedura di verifica della VAS

Quindi l'unica strada afferma la Corte di Giustizia è quella di effettuare anche per piani di dimensioni inferiori una verifica di assoggettabilità a VAS che sia in grado di dimostrare con una istruttoria adeguatamente motivata la non rilevanza dell'impatto ambientale di detti piani minori.

Di conseguenza secondo la Corte di Giustizia viola la Direttiva UE sulla VAS una normativa che escluda una intera categoria astratta di piani che per definizione qualitativa o per soglia di estensione non sono automaticamente sottoposti alla procedura di VAS.

Viola altresì la Direttiva UE la non adeguata motivazione nell'esclusione dalla VAS di uno strumento urbanistico attuativo o piano su aree locali minori.

Seconda conclusione della Corte di Giustizia: i piani urbanistici su piccole aree che hanno violato la Direttiva sulla VAS non sono giuridicamente validi

Aggiunge la Corte di Giustizia che la mancata applicazione della procedura di VAS in violazione della Direttiva UE comporta altresì la illegittimità del piano stesso e non ci possono essere norme nazionali che ne salvino comunque la legittimità.

Lo **Stato tedesco** aveva cercato di rispondere alla conclusione della Corte di Giustizia affermando che: *“Il diritto dell’Unione non impone che un vizio procedurale sia imperativamente sanzionato con la nullità dell’atto giuridico corrispondente, ma che si riconosca, in quanto principio generale del diritto, il carattere definitivo degli atti amministrativi e la sottesa preoccupazione per la certezza del diritto”*.

Risponde l’**Avvocato della UE** nella sue conclusioni (vedi **QUI**) condivise poi sinteticamente nella sentenza in esame): *“ Anche se effettivamente il diritto dell’Unione non esige un tipo particolare di sanzione giuridica, esso non può ammettere che una direttiva venga privata di effetto utile. Se l’effetto giuridico del superamento, da parte di uno Stato membro, del margine di discrezionalità lasciategli dalla direttiva non dev’essere necessariamente la nullità dell’atto giuridico in cui tale superamento si concretizza, esso deve almeno implicare che tale superamento non possa essere eseguito o messo in atto (che si tratti, per esempio, di una sospensione o di una condizione sospensiva all’esecuzione di un piano o ancora, nel presente caso, di una procedura in cui la valutazione ambientale potrebbe ancora essere effettuata nel corso del procedimento giudiziario). Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, sono del parere che una totale esclusione di tutela e di sindacato giuridici in caso di mancanza irregolare di valutazione degli effetti ambientali – come quella di cui alla causa principale – priva la direttiva VAS del suo effetto utile, non rispetta il principio di effettività delle procedure nazionali che garantiscono la protezione dei diritti dei cittadini nonché il principio di tutela giurisdizionale effettiva ed è contrario al principio della leale cooperazione in virtù del quale gli Stati membri sono tenuti a cancellare le conseguenze illecite di una violazione del diritto dell’Unione.”*

IL CONSIGLIO DI STATO SUGLI STRUMENTI URBANISTICI ATTUATIVI IL CONCETTO DI IMPATTO SIGNIFICATIVO DEL PIANO SECONDO LA PREVALENTE GIURISPRUDENZA

Il **Consiglio di Stato** con **sentenza** del **17/9/2012 n. 4926**, ha annullato la delibera di un Consiglio Comunale (Comune di Azzano Mella in provincia di Brescia) con la quale si era approvata la realizzazione di un centro di distribuzione e logistica merci.

Si tratta di una **sentenza** di grande interesse che **farà giurisprudenza anche per il nostro territorio**. Infatti il motivo di annullamento della suddetta delibera è centrato sulla mancata applicazione della **Valutazione Ambientale Strategica** (di seguito VAS) ad uno **Strumento Urbanistico Attuativo** (SUA) in variante alla vigente normativa urbanistica del territorio del Comune interessato.

La sentenza del Consiglio di Stato afferma un principio fondamentale: gli strumenti urbanistici attuativi (SUA) che prevedano progetti relativi ad aree limitate geograficamente, devono essere sottoposti a VAS se realizzano un impatto significativo sull'ambiente.

Ma la sentenza entra nel merito di **due concetti** fondamentali per l'applicazione corretta della VAS agli strumenti urbanistici attuativi:

1. il concetto di progetti e/o strumenti urbanistici relativi a **piccole aree a livello locale**: dove rientrano anche i progetti di nuovi centri commerciali

1. il concetto di **impatto significativo**, per strumenti urbanistici relativi a queste piccole aree a livello locale, sulla base del quale si decide se tali strumenti siano sottoponibili a VAS.

Afferma la sentenza in esame che, il riconoscimento di significativo impatto ambientale anche su aree limitate, non si deve ricavare: *“da elementi congetturali od ipotetici, ma occorre prendere atto che la **consistenza dimensionale** del progetto la necessità di un **ampio intervento** di natura viabilistica, il **coinvolgimento di più comuni** (già ex se fonte di problematiche di rilevante complessità, in relazione alle specificità possedute da ciascun territorio comunale) la **modifica** in senso rilevante della **destinazione dell'area** comportando la variazione di destinazione urbanistica da zona agricola a zona produttiva rendevano necessario l'esperimento della Vas. E' ben vero, che tale cambio di destinazione è insito in ogni variante: non è senza effetto, però, ai fini precauzionali e preventivi che costituiscono la ratio della introduzione della Vas nel sistema e che presiedono alla genesi dell'istituto in sede comunitaria, che possa ben essere diversamente apprezzata e ponderata una variante che implichi nuova urbanizzazione ed antropizzazione di un'area agricola rispetto a quella che, semplicemente, muti la destinazione di una area già urbanizzata o a tali fini destinata in sede previsionale.”*

Vediamo la sentenza del Consiglio di Stato in un caso del territorio spezzino

Il Decreto dirigenziale che decide di non applicare la VAS all'outlet di Brugnato a sua volta afferma semplicemente di non applicare la VAS senza alcuna motivazione, usando come parametri per questa scelta i criteri di non assoggettabilità a VIA ma non quelli di assoggettabilità a VAS.

Sono questi i parametri per valutare la assoggettabilità a VAS di uno strumento urbanistico?

Ecco cosa scrive il TAR Sicilia del 1/9/2011: *“La valutazione ambientale strategica, quale strumento di tutela dell'ambiente, va effettuata in tutti i casi in cui i piani abbiano “impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale”. L'“impatto significativo” non è quello caratterizzato da connotazioni negative in termini di alterazioni delle valenze ambientali, ma è quello ricavabile dalla definizione di impatto ambientale contenuto alla lettera c) dell'art. 5 D.Lv.152/06 quale “alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea,*

singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, (...)”, per cui la valutazione ambientale strategica va eseguita in tutti i casi di interazione (anche positiva) tra l’attività pianificatoria e le componenti ambientali”.

Per il testo della sentenza del TAR Sicilia vedi a questo LINK

<http://www.ulissi.org/2011/09/tar-sicilia-1-9-2011/>

IL TAR LIGURIA: UN SENTENZA PILOTA PER LA VAS DEI PIANI URBANISTICI PARTICOLAREGGIATI SPEZZINI

Il **TAR Liguria (sentenza del 2/7/2013 n.982)**, vedi [QUI](#) ha dichiarato la illegittimità di un PUO (Progetto Urbanistico Operativo) e relativa variante al PUC (Piano urbanistico comunale secondo la dizione della legge urbanistica ligure).

Il PUO comprendeva un nuovo complesso immobiliare con otto edifici, sei di altezza media di 23,5 m (sette piani fuori terra) e sei rispettivamente di altezza pari a 33,3 e 39 m. (10 e 12 piani fuori terra), per oltre 11.000 mq con densità 5 mc\mq.

La sentenza costituisce il primo pronunciamento significativo in Liguria sull'applicabilità della VAS ai piani su aree minori o particolareggiati o PUO nelle varie dizioni normative. Di seguito la analizzerò perché sarà applicabile, per interpretazione, anche a molti casi della nostra provincia, non ancora chiusi, come quello dell'outlet di Brugnato, del Piano Regolatore del Porto di Spezia (PRP), dell'ampliamento dell'Ipercoop di Sarzana, etc. etc.

Il TAR ha dichiarato la illegittimità dello strumento urbanistico attuativo (PUO) e relativa variante per mancato rispetto della procedura di Valutazione Ambientale Strategica). La Regione Liguria (come è noto la competenza della VAS in Liguria è tutta dell’Ente Regione) conferma di non avere grande dimestichezza con questa procedura che come sappiamo deriva da una Direttiva UE da anni recepita in Italia.

In generale sulla applicabilità della VAS agli strumenti urbanistici attuativi (o piani particolareggiati) il TAR conferma l’indirizzo della giurisprudenza comunitaria che avevo già sottolineato [QUI](#).

Sempre in generale il TAR conferma principi, già confermati nella giurisprudenza comunitaria, in materia di modalità di applicazione della VAS. In particolare secondo il TAR: *“L’esame e la valutazione sul punto devono essere svolte e ciò va fatto in via preventiva. Nel caso de quo, invece, a fronte di un piano attuativo avente rilevante impatto ambientale - come emerso in sede istruttoria ed oggetto di considerazione rispetto ai precedenti motivi di gravame -, non è stata svolta alcuna vas e la verifica screening ha seguito l’approvazione definitiva del piano attuativo,*

in termini illogici e contraddittori rispetto ai principi sin qui richiamati. A monte, la stessa variante di PUC, sia per le peculiarità critiche della zona sotto i profili ambientali, sia per il rilevante impatto derivante dal raddoppio delle volumetrie precedenti, avrebbe a priori ed a maggior ragione essere soggetto alla valutazione imposta dai principi sovranazionali invocati. Nel caso de quo nessun livello di piano è stato sottoposto alla necessaria valutazione, cosicchè neppure è possibile trarre spunti positivi sul punto per il PUO dalla verifica fatta in ambito variante PUC”.

In particolare poi il TAR conferma i motivi di impugnazione del PUO e relativa variante al PUC in quanto non si è applicata la VAS ad uno strumento urbanistico attuativo nonostante la rilevanza dell’impatto dell’intervento.

In particolare l’impatto rilevante deriva nel caso in esame:

- 1.** dalla estensione dell’area interessata e dalla dimensione dell’intervento previsto
- 2.** dalle problematiche idrogeologiche e geotecniche evidenziate
- 3.** mancata valutazione dell’impatto sul traffico

Casi studio: applicazione della sentenza del TAR Liguria ad alcuni casi spezzini: Outlet di Brugnato e Attuazione del PRP

TAR LIGURIA	APPLICAZIONE AI CASI SPEZZINI
LA VAS SI APPLICA ANCHE AGLI STRUMENTI URBANISTICI ATTUATIVI O PIANI PARTICOLAREGGIATI COME I PUO (PROGETTI URBANISTICI OPERATIVI)	Non è stata applicata la VAS neppure la procedura di Verifica: 1. l'attuazione del Piano Regolatore del Porto(PRP) per il quale devono essere previsti piani attuativi per i diversi ambiti sottoponibili a VAS visto che il Piano non ha avuto l'applicazione della VAS 2. il progetto di ampliamento dell'Ipercoop di Sarzana previsto in uno strumento urbanistico attuativo di un Piano Regolatore Generale che non ha avuto la VAS P.S. per anni sulla base di una circolare interpretativa del settore Urbanistica della Regione ai PUO non si è voluto applicare la VAS perché si sosteneva che gli stessi come gli strumenti urbanistici attuativi e/o piani particolareggiati: "hanno i contenuti progettuali corrispondenti a quelli previsti per i casi di opere assoggettate a procedimento di VIA" (Circolare del 14/5/2008)

TAR LIGURIA	APPLICAZIONE AI CASI SPEZZINI
LA VAS DEVE INTERVENIRE PREVENTIVAMENTE ALLA ADOZIONE APPROVAZIONE DEL PUO	Relativamente <u>all'outlet di Brugnato</u>: 1. In data 3/7/2010 è stato espresso dal Consiglio Comunale di Brugnato preventivo assenso al PUO e relativa variante al PUC ai sensi della procedura semplificata con conferenza dei servizi prevista dall'articolo 59 della legge urbanistica della Liguria (per il testo di questa legge vedi QUI). 2. In data 24.01.2011 con Delibera n. 4 il Consiglio Comunale di Brugnato ha provveduto a riadottare il PUO e ad esprimere l'assenso in merito alle varianti allo stesso sottese, mentre il provvedimento di verifica per la VAS e la VIA è del 17/2/2011
TAR LIGURIA	APPLICAZIONE AI CASI SPEZZINI
IMPATTO AMBIENTALE SIGNIFICATIVO DEL PUO SI DVE APPLICARE LA VAS. IN PARTICOLARE L'IMPATTO RILEVANTE DERIVA NEL CASO IN ESAME: 1. DALLA ESTENSIONE DELL'AREA INTERESSATA E DALLA DIMENSIONE DELL'INTERVENTO PREVISTO 2. DALLE PROBLEMATICHE IDROGEOLOGICHE E GEOTECNICHE EVIDENZIATE	IL <u>PUO dell'Outlet di Brugnato</u> non ha avuto una procedura ordinaria di VAS nonostante che: 1. il progetto di outlet realizza una nuova urbanizzazione e antropizzazione di un'area attualmente libera da attività impattanti sul territorio interessato e le aree limitrofe. 2. il progetto di outlet incide sulla viabilità a scala interregionale e richiede modifiche alla viabilità autostradale come affermato dal documento del Politecnico di Milano (di supporto socio economico al progetto di outlet) secondo il quale si dovrà tenere in considerazione: <i>"la non sopportabilità del traffico esistente nell'A12 con la minaccia di maggiori congestioni della stessa"</i>

3. MANCATA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO SUL TRAFFICO	3. l'area interessata dall'outlet ha subito una inondazione ed è quindi a rischio idraulico (vedi QUI).
--	---

TAR LIGURIA	APPLICAZIONE AI CASI SPEZZINI
IMPATTO AMBIENTALE SIGNIFICATIVO DEL PUO SI DVE APPLICARE LA VAS. IN PARTICOLARE L'IMPATTO RILEVANTE DERIVA NEL CASO IN ESAME: 1. DALLA ESTENSIONE DELL'AREA INTERESSATA E DALLA DIMENSIONE DELL'INTERVENTO PREVISTO 2. MANCATA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO SUL TRAFFICO	Gli Strumenti Urbanistici Attuativi (SUA) del PRP non hanno avuto fino ad ora alcuna VAS neppure la Verifica nonostante che: 1. i SUA per gli ambiti definiti dal PRP realizzano una modifica sostanziale dell'impatto ambientale esistente da parte delle attività presenti nell'area di demanio portuale a cominciare dall'ambito relativo al porto commerciale. Ciò trova conferma nel giudizio di compatibilità del Ministero dell'Ambiente sul PRP nel quale si afferma, per la qualità dell'aria, che:” L’attuazione del nuovo PRP comporta variazioni del carico emissivo attuale, sia diretto correlato alle attività che si svolgono all’interno dell’ambito portuale ,sia in conseguenza delle variazioni attese per i flussi di veicoli leggeri e pesanti e del traffico marittimo”, mentre sul rumore si aggiunge: “<i>in analogia all’inquinamento atmosferico, anche per il rumore le maggiori problematiche associate alle previsioni del PRP della Spezia sono localizzate nell’ambito 6 del Porto Commerciale dove la specializzazione funzionale determinerà una maggiore concentrazione del carico di rumore in un’area antistante al centro abitato in cui prevalgono funzioni residenziali.</i>” 2. i SUA per gli ambiti definiti dal PRP incidono sicuramente sul traffico su scala ben più ampia di quella locale, basti pensare al traffico container

SLIDE 20 -21

LA CORTE COSTITUZIONALE SULLA APPLICAZIONE DELLA VAS AI PIANI PER PICCOLE AREE E AI PIANI ATTUATIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE SUI PIANI PER PICCOLE AREE O PIANI ATTUATIVI

Corte Cost. 29/3/2013 n.58

1. se hanno un impatto significativo sono sottoponibili a VAS i piani attuativi anche se non prevedono progetti sottoponibili a VIA
2. sono sottoponibili a VAS i piani attuativi di piani urbanistici generali che non hanno avuto la VAS
3. sono sottoponibili a VAS (almeno come procedura di verifica) i piani attuativi di piani urbanistici generali che hanno avuto la VAS, se detti piani attuativi costituiscono varianti ai piani generali.
4. sono sottoponibili a VAS i piani attuativi di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS se prevedono progetti/opere sottoponibili a VIA e questi ultimi non sono stati previsti in sede di approvazione del piano urbanistico generale.

PRINCIPIO MAGGIOR TUTELA

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

20

>>>>>

LA CORTE COSTITUZIONALE CONFERMA L'OBLIGO DELLA VAS NEI PIANI URBANISTICI ATTUATIVI

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica una importantissima sentenza della Corte Costituzionale², che conferma quanto sostenuto da tempo in questo blog: i piani urbanistici attuativi di Piani urbanistici generali (in Liguria i PUC) devono essere sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica (di seguito VAS).

La sentenza riguarda la legge regionale del Veneto ma afferma **principi assolutamente condivisibili e applicabili alla Regione Liguria** sia dal punto di vista della attuale legge regionale ligure in materia di VAS, sia su come la Regione e gli enti locali liguri (spezzini in particolari) la stanno applicando in concreto ai vari piani urbanistici generali ed attuativi.

Vediamo di seguito i principi affermati dalla sentenza della Corte Costituzionale.....

Primo: i Piani Attuativi sono sottoposti a VAS alle seguenti condizioni

La contestazione di fondo **dell'Avvocatura di Stato** è che la legge regionale impugnata_ avrebbe **limitato il campo applicativo della VAS** ai soli casi in cui il piano attuativo abbia per oggetto opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale (VIA), in quanto incluse negli Allegati II, III e IV della parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

L'Avvocatura di Stato per sostenere la contestazione afferma che in realtà il DLgs 152/2006 (TU ambientale) e la vigente normativa integrativa in materia di VAS, prevedono una visione più ampia dell'ambito di applicazione della VAS e soprattutto quanto ai piani attuativi, prevedono l'esenzione dalla VAS (quando il piano urbanistico, dotato del peculiare contenuto ivi indicato, vi è stato sottoposto ed essi non comportino variante), senza fare riferimento a collegamenti con i progetti sottoposti a VIA (si veda articolo 5 della Legge 12 luglio 2011, n. 106 più volte da me citata nei miei post peraltro precedenti alla sentenza che stiamo esaminando).

Quindi, secondo l'Avvocatura di Stato, la legge regionale impugnata limitando l'applicazione della VAS ai soli piani attuativi che abbiano oggetto opere sottoponibili a VIA avrebbe leso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Corte accoglie la tesi dell'Avvocatura dello Stato intanto ribadendo che la VAS rientra nella materia ambiente di: *“.....competenza esclusiva dello Stato, e che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006). Non è dubbio, perciò, che il significativo spazio aperto alla legge regionale dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, art. 3-quinquies; art. 7, comma 2) non possa giungere fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi, scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione.”*

In sostanza la Corte Costituzionale riconosce che **i piani attuativi** possono essere sottoposti a VAS anche se non prevedono opere sottoposte a VIA, perché altrimenti verrebbe esclusi automaticamente (senza alcuna preventiva verifica) i piani attuativi che potrebbero avere un impatto ambientale significativo (comma 1 articolo 6 DLgs 152/2006 TU ambientale) a prescindere dal fatto che prevedano o meno opere sottoponibili a VIA.

Non solo ma la Corte Costituzionale conferma la legittimità costituzionale e la prevalenza sulla legislazione regionale della norma sopra citata (articolo 5 Legge 106/2011) secondo la quale gli

strumenti urbanistici attuativi di piani urbanistici generali, che non hanno avuto una VAS, devono essere sottoposti a VAS.

Secondo: la distinzione tra VIA e VAS secondo la corte costituzionale

In secondo luogo la Corte Costituzionale la Regione con la legge in questione tende a confondere la VIA con la VAS.

Afferma infatti la Corte che: *“E' infatti erroneo il convincimento della difesa regionale circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), é ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente.”*

Questa tendenza a confondere VIA e VAS anche sotto il profilo delle modalità istruttoria è molto diffusa anche in Regione Liguria come dimostrano ad esempio i casi dell'outlet di Brugnato, del Progetto Botta di Sarzana e altri ancora trattati in questo blog alla voce VIA VAS,

Terzo: la legislazione regionale non può limitare l'ambito di applicazione della VAS ma può ampliarlo rispetto alla legislazione nazionale

La Corte Costituzionale con la sentenza in esame se esclude una limitazione dell'ambito di applicazione della VAS rispetto alla legislazione nazionale, non esclude invece che una Regione possa ampliare tale ambito; ciò in attuazione del comma 2 articolo 3quiquies del DLgs 152/2006 (TU ambiente) che recita: *“2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali.”*

Cosa afferma l'articolo della legge regionale, costituzionalmente legittimo secondo la sentenza della Corte: *“sono sottoposti a VAS i piani urbanistici attuativi (PUA) di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS, qualora prevedano la realizzazione di progetti o interventi sottoponibili a VIA e non previsti o non valutati in sede di approvazione del piano urbanistico di cui costituiscono attuazione”.*

Conclusioni

La sentenza della Corte Costituzionale conferma quindi:

- 1.** se hanno un impatto significativo sono sottoponibili a VAS i piani attuativi (in Liguria PUO) anche se non prevedono progetti sottoponibili a VIA
- 2.** sono sottoponibili a VAS i piani attuativi (in Liguria PUO) di piani urbanistici generali (in Liguria i PUC) che non hanno avuto la VAS
- 3.** sono sottoponibili a VAS (almeno come procedura di verifica) i piani attuativi (in Liguria PUO) di piani urbanistici generali (in Liguria i PUC) che hanno avuto la VAS, se detti piani attuativi costituiscono varianti ai piani generali.
- 4.** sono sottoponibili a VAS i piani attuativi di piani urbanistici generali già sottoposti a VAS se prevedono progetti/opere sottoponibili a VIA e questi ultimi non sono stati sottoposti a quest'ultima valutazione in sede di approvazione del piano urbanistico generale (in Liguria PUC)

Inutile dire che le suddette tesi autorevolmente suffragate ora dalla Corte Costituzionale dimostrano la totale difformità alle legge nazionale sulla VAS, ma anche alla Costituzione, di numerosi piani attuativi e piani urbanistici generali approvati nella nostra provincia spezzina ma anche nel resto della Regione Liguria.

Ne avevo scritto, in epoca ben antecedente alla sentenza in esame in questi post:

Portovenere³,

Ameglia⁴,

Follo⁵,

Ampliamento Ipercoop Sarzana⁶

³ <http://speziapolis.blogspot.com/2009/04/basta-con-varianti-ai-prg-senza.html>

⁴ <http://speziapolis.blogspot.com/2011/02/vas-informazioni-sulluso-il-puc-del.html>

⁵ <http://speziapolis.blogspot.com/2011/02/la-vas-informazioni-sulluso-2-il-puc.html>

⁶ <http://notedimarcograndacci.blogspot.it/2013/01/ipercoop-sarzana-raddoppio-contro-la.html>

SLIDE 22 – 23

CASO STUDIO: LA PARZIALE INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE LIGURE SULLA VAS

CORTE COSTITUZIONALE CON SENTENZA 178/2013

Dichiara la illegittimità costituzionale del comma 2 articolo 3 della legge regionale ligure per il quale i piani per piccole aree e le modifiche minori di piani e programmi in generale possono essere **automaticamente esclusi dalla procedura di verifica** se non rientrano nei casi indicati da un apposito allegato alla legge regionale (allegato A), anche l'allegato è stato dichiarato illegittimo costituzionalmente: *"identifica casi di esclusione di detta verifica, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi"*.

"La dimensione quantitativa e l'entità delle modifiche dei piani, possono giustificare, sulla base di criteri predeterminati, l'esonero dalla procedura di Vas, non dalla verifica di assoggettabilità, la quale è invece l'esito prodotto dalle disposizioni censurate che, in tal modo riducono il livello di tutela ambientale."

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

22

LA LEGGE LIGURE SULLA VAS DEI PIANI URBANISTICI MINORI È INCOSTITUZIONALE!

La Corte Costituzionale con sentenza 178/2013⁷ di questo mese ha bocciato la legge regionale ligure⁸ sulla disciplina della Valutazione Ambientale Strategica (di seguito VAS) sui piani e programmi a rilevanza ambientale.

Già al momento del ricorso avevo dimostrato⁹ che l'Avvocatura dello Stato aveva ragione al 100% nel contestare la legittimità costituzionale degli articoli della legge regionale suddetta impugnati dal Governo.

⁷ <http://www.reteambiente.it/normativa/18873/sentenza-corte-costituzionale-4-luglio-2013-n-17/>

⁸ https://lr.regione.liguria.it/liguriass_prod/articolo?urndoc=urn:nir:regione.liguria:legge:2012-08-10;32

⁹ <http://notedimarcograndacci.blogspot.it/2012/10/ricorso-contro-la-legge-ligure-sulla.html>

La sentenza della Corte Costituzionale

La **sentenza** della Corte Costituzionale accoglie pienamente i motivi di ricorso dell'Avvocatura di Stato in particolare viene dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 2 articolo 3 della legge regionale ligure per il quale i piani per piccole aree e le modifiche minori di piani e programmi in generale possono essere **automaticamente esclusi dalla procedura di verifica** se non rientrano nei casi indicati da un apposito allegato alla legge regionale (allegato A), anche l'allegato è stato dichiarato illegittimo costituzionalmente: *“identifica casi di esclusione di detta verifica, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi”*.

L'allegato A alla legge regionale ligure in esame definisce alcune categorie di piani e programmi, fondando l'applicabilità della procedura di verifica sulla base di **soglie dimensionali** (es. ampiezza area interessata dal piano). Secondo la sentenza della Corte Costituzionale: *“la dimensione quantitativa e l'entità delle modifiche dei piani, possono giustificare, sulla base di criteri predeterminati, l'esonero dalla procedura di Vas, non dalla verifica di assoggettabilità, la quale è invece l'esito prodotto dalle disposizioni censurate che, in tal modo riducono il livello di tutela ambientale.”*

Insomma la Corte Costituzionale conferma **il principio** di diritto della UE per cui non la dimensione del piano da considerare ma i suoi potenziali effetti sull'ambiente e questi possono essere presi in considerazione solo se viene avviata la procedura di verifica della applicabilità della VAS.

La leggina della Regione Liguria che cercava di rispondere al ricorso del governo: bocciata anche questa dalla corte costituzionale

In un post¹⁰, precedente alla sentenza della Corte Costituzionale, scrivevo che questa leggina costituiva un mero gioco di parole da parte della Regione e non coglieva la sostanza del ricorso del Governo contro la legge regionale sulla VAS.

Afferma la Corte Costituzionale nella sentenza qui esaminata: *“La modifica della norma, nonostante l'intento che l'ha ispirata, non ha efficacia satisfattiva, come correttamente eccepito dall'Avvocatura generale, dato che essa, identificando alcuni piani e programmi “sicuramente” sottoposti alla procedura di screening si caratterizza per una formulazione che lascia prefigurare la possibilità di altri aprioristicamente sottratti e, appunto per questo, in considerazione delle argomentazioni dianzi svolte, si pone in contrasto con la disciplina statale e riduce lo standard di tutela dalla stessa stabilito. In definitiva, la modifica, da un canto, non ha alterato la sostanza normativa censurata,..... La differente formulazione del citato articolo 3, comma 2, in difetto di prova della mancata applicazione dello stesso nel testo originariamente impugnato, rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione, la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, anche in quello modificato”*.

¹⁰ <http://notedimarcograndacci.blogspot.it/2013/02/regione-liguria-gioca-con-le-parole-per.html#more>

SLIDE 24 -25

CASO STUDIO: OCCORRE LA VALUTAZIONE PER DIMOSTRARE LA NON APPLICABILITÀ DELLA VAS ALLA VARIANTE DI UN PIANO REGOLATORE GENERALE NON SOTTOPOSTO A VAS

CONSIGLIO DI STATO SENTENZA 4200-013

La difesa del Comune sulla variante al Piano Urbanistica generale:

“non deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), né a quella di valutazione di incidenza, uno strumento pianificatorio le cui previsioni non si discostano in maniera sostanziale da quelle già fatte oggetto di tale indagine, tanto più che parte ricorrente non fornisce alcuna dimostrazione del fatto che le previsioni derivanti dall'applicazione del piano possono avere sull'ambiente effetti significativi diversi da quelli già presi in considerazione.”.

La risposta del Consiglio di Stato:

“ il Comune deduce dal contenuto delle nuove norme tecniche di attuazione la non necessità di sottoporle a una previa valutazione ambientale, mentre è proprio l'esito di tale valutazione a eventualmente considerarne nullo l'impatto ambientale.

- *Ad avviso del Collegio comunque, e conclusivamente sul punto, non può dirsi che una variante incidente sull'intero territorio comunale – e volta a modificare un piano per il quale, pacificamente, in passato non era stata effettuata la Vas- potesse andare esente dall'espletamento del detto incombenza.”*

COSA DICE LA SENTENZA¹¹ DEL CONSIGLIO DI STATO:

1. La non rilevanza di impatto di una variante deve essere valutata con apposita istruttoria
2. Tanto più la valutazione di cui al punto 1 è resa necessaria se il Piano Regolatore Generale non abbia mai avuto una VAS

Stralcio dalle motivazioni in diritto del Consiglio di Stato

“2.4. Quanto alla censura -connessa unicamente sotto il profilo logico a quella dianzi esaminata- secondo cui trattavasi di variante “normativa” priva di significativi impatti sull'ambiente, di guisa che la Vas non sarebbe stata obbligatoria si rimarca che questo Consiglio di Stato ha in passato affermato che (Cons. Stato Sez. IV, 13-11-2012, n. 5715) “la cd. Valutazione ambientale strategica (VAS) è la valutazione delle conseguenze

¹¹ <http://www.giustizia->

[amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2012/201204668/Provvedimenti/201304200_11.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2012/201204668/Provvedimenti/201304200_11.XML)

ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale. E' una procedura finalizzata precipuamente a mettere in rilievo le possibili cause di un degrado ambientale derivante dall'adozione di piani e programmi interessanti il territorio, introdotta dalla Direttiva comunitaria 2001/42/CE che prevede, appunto, la sua applicazione a piani e programmi produttivi di effetti significativi sull'ambiente". “

La giurisprudenza di merito ha per il vero puntualizzato che (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia Trieste Sez. I, 10-05-2012, n. 169) “in un'ottica sostanzialistica tesa ad evitare interpretazioni normative che si risolvano in meri adempimenti formali e rappresentano inutili appesantimenti del procedimento, non deve essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), né a quella di valutazione di incidenza, uno strumento pianificatorio le cui previsioni non si discostano in maniera sostanziale da quelle già fatte oggetto di tale indagine, tanto più che parte ricorrente non fornisce alcuna dimostrazione del fatto che le previsioni derivanti dall'applicazione del piano possono avere sull'ambiente effetti significativi diversi da quelli già presi in considerazione.”.

In estrema sintesi il comune di Vasto appellante invoca l'applicazione di tale principio al caso di specie (sebbene il PRG risalisse al 2001 e nessuno studio ambientale illo tempore lo avesse supportato) al fine di pervenire all'affermazione per cui, in concreto, la variante non sarebbe stata sottoponibile a Vas. Senonchè, nel caso di specie appare evidente che la stessa esposizione di parte appellante (pag 3 dell'appello) relativa alle prescrizioni contenute nella variante (anche adeguamento a piani sovraordinati) ed all'ambito della stessa (relativa all'intero PRG) esclude che si possa individuare una “modestia” della incidenza della stessa tale da condurre alla affermazione che, in concreto, la Vas non doveva essere effettuata.

In tal modo argomentando il comune inverte i termini del ragionamento: la variante riguardava di fatto l'intero territorio comunale; le modifiche, incidenti sulle NTA incidevano quindi sulla generalità delle prescrizioni relative al suolo del comune; inferire una carenza di effetti sull'ambiente dalla mancata previsione di zonizzazioni, ovvero dalla diminuzione del carico urbanistico integra apodittica affermazione, semmai destinata - eventualmente – ad essere corroborata in sede di effettuazione della Vas e responso favorevole di quest'ultima.

Può convenirsi quindi con la affermazione del primo giudice che “fotografa” esattamente la posizione dell'amministrazione comunale e la inversione logica che dalla stessa discende: “il comune deduce dal contenuto delle nuove norme tecniche di attuazione la non necessità di sottoporle a una previa valutazione ambientale, mentre è proprio l'esito di tale valutazione a eventualmente considerarne nullo l'impatto ambientale.”

Ad avviso del Collegio comunque, e conclusivamente sul punto, non può dirsi che una variante incidente sull'intero territorio comunale – e volta a modificare un piano per il quale, pacificamente, in passato non era stata effettuata la Vas- potesse andare esente dall'espletamento del detto incombenza.”

SLIDE 26

ESCLUSIONE DELLA VAS PER VARIANTI EX LEGE AI PIANI TERRITORIALI, DA OPERE SINGOLE

PIANI PROGRAMMI ESCLUSI EX LEGE DALLA VAS

“ e) Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non é necessaria per la localizzazione delle singole opere.” (comma 12 articolo 6 DLgs 152/2006)

Secondo il comma 12 articolo 6 del DLgs 152 del 2006, come modificato dal DLgs 128 del 2010 Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge¹² l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA¹³, la valutazione ambientale strategica non é necessaria per la localizzazione delle singole opere.

Quali strumenti urbanistici di riferimento:

Resta con riferimento a questa norma un problema interpretativo a quali strumenti urbanistici si fa riferimento per applicare la esclusione della VAS, appare chiaro che il generico riferimento alla pianificazione territoriale faccia pensare che la esclusione dalla VAS nel caso in esame valga anche per le varianti automatiche a piani gerarchicamente sovraordinati al piano regolatore comunale. 41

¹² Si pensi ad esempio alla autorizzazione unica per impianti da gestione rifiuti ex comma 6 articolo 208 dlgs 152&2006 come modificato dal dlgs 205 del 2010

¹³ Nel caso in cui il progetto rientri negli allegati previsti dalla normativa sulla VIA ovviamente

Ma se il piano soggetto a variante non ha avuto una VAS che succede?

Ma è altrettanto vero che questa norma va letta alla luce dell'articolo 5 della legge 106/2011 secondo il quale uno strumento urbanistico che va in variante ad un piano che non ha avuto a sua volta la VAS deve quanto meno essere sottoposto a verifica di assoggettabilità per la VAS

Si tratta di un vistoso depotenziamento della valutazione di sostenibilità della pianificazione localizzativa o di dettaglio (cfr. anche l'art. 6 comma 12), che spesso è il primo momento – a valle di piani preesistenti non assistiti da VAS a causa del tardivo recepimento della direttiva da parte dell'Italia – in cui si procede a tale approfondimento.

Ora, dare per scontata la sostenibilità ambientale – a livello di effetti pianificatori - della variante conseguente all'approvazione di una singola opera, è un grave vulnus non solo all'obiettivo della partecipazione della collettività ai procedimenti pianificatori semplificati, ma perché depotenzia la possibilità, propria della VAS, di introdurre anche misure di mitigazione e correttivi di natura ambientale a livello di pianificazione sovraordinata.

In tal senso ci si auspica un utilizzo accorto, da parte delle Regioni, del potere che conferisce loro espressamente l'art. 7 di (i) disciplinare con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali, nonché, nel rispetto della legislazione comunitaria, di (ii) dettare eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle dettate dal codice dell'ambiente, purché con questo compatibili, per l'individuazione dei piani e programmi o progetti da sottoporre a VAS e per lo svolgimento della relativa consultazione, come pure di (iii) modulare le regole per il rilascio dei pareri motivati in sede di VAS di propria competenza.

NOTE COMPETENZE STATO REGIONI NELLA DISCIPLINA DI VAS

E' di competenza statale la VAS sui Piani e Programmi la cui approvazione compete ad organi dello Stato. In particolare la competenza a rilasciare il parere motivato di VAS è del Ministro dell'Ambiente¹⁴.

Sono sottoposti a VAS secondo le disposizioni delle leggi regionali, i piani e programmi di cui ai paragrafi precedenti del presente commento, la cui approvazione compete alle Regioni o agli enti locali¹⁵. Le Regioni esercitano la loro competenza nel rispetto dei principi del Titolo I parte II del dlgs 152/2006 , tra questi occorre ricordarlo ci sono:

1. La VAS costituisce parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione del piano/programma (comma 5 articolo 11)
2. Autorità competente collabora con la Autorità Procedente nella redazione del Rapporto Ambientale (comma 2 articolo 11)

Ciò fa pensare che a livello di piani di enti locali la competenza della VAS debba restare a Comuni e Province sia pure nel rispetto dei principi di distinzione tra Autorità Competente e Autorità Procedente (vedi paragrafo 7 del presente commento).

Secondo la nuova lettera e)¹⁶ del comma 7 articolo 7 dlgs 152/2006, sono altresì di competenza regionale le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di VIA ed AIA e dei pareri motivati in sede di VAS di propria competenza, fermo restando il

¹⁴ In sede di approvazione definitiva dello schema di dlgs (poi pubblicato come dlgs 128/2010) non è stato mantenuto il passaggio di competenza a rilasciare il parere di VAS dall'organo di vertice politico a quello di gestione del Ministero dell'Ambiente. Questo trasferimento di competenza, poi non realizzato nel testo vigente del dlgs 152/2006 come modificato dal dlgs 128/2010, era dovuto, sempre secondo la relazione prima citata, in questa nota, alla natura tecnica della procedura di VAS rientrante nelle procedure c.d. a discrezionalità mista.

¹⁵ Secondo il comma 6 articolo 7 : " In sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale a tal fine designata dalle regioni e dalle province autonome" .

Secondo il comma 7 articolo 7: "Le 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. Disciplinano inoltre:

a) i criteri per la individuazione delle province e dei comuni interessati;

b) i criteri specifici per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale;

c) eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel presente decreto, per l'individuazione dei piani e programmi o progetti da sottoporre alla disciplina del presente decreto, e per lo svolgimento della consultazione;

d) le modalità di realizzazione o adeguamento delle cartografie, degli strumenti informativi territoriali di supporto e di banche dati;

e) le modalità di partecipazione delle regioni e province autonome confinanti al processo di VAS, in coerenza con quanto stabilito dalle disposizioni nazionali in materia".

¹⁶ Introdotta dalla lettera d) comma 4 articolo 2 dlgs 128/2010

rispetto dei limiti generali di cui al presente decreto ed all'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni.

Relativamente alla lettera e) i limiti generali sono quelli dettati dal dlgs 152/2006 nel rispetto delle norme comunitarie (vedi paragrafo 1.5 del presente commento).

Relativamente invece al riferimento all'articolo 29 della legge 241/1990 secondo questo articolo attengono ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili di competenza esclusiva della legislazione statale (ex lettera m) comma 2 articolo 117 della Costituzione, le disposizioni della legge 241 concernenti:

- gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti
- la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, e la conferenza di servizi

Il che significa che i principi generali suddetti, in primo luogo quelli sulla conferenza dei servizi, affermati dalla legge 241/1990 rientrando nella competenza esclusiva dello stato non possono essere derogati in peius da parte delle Regioni che potranno invece sviluppare e ampliare ulteriori livelli di accelerazione nella procedura della conferenza (nelle materie di loro competenza), ma non ridurre le semplificazioni della legge nazionale.

A conferma di quanto sopra vedi anche nuovo comma 9¹⁷ articolo 7 dlgs 152/2006 secondo il quale le Regioni e le Province Autonome esercitano la competenza ad esse assegnata dai commi 2¹⁸ e 7 (vedi sopra nel presente paragrafo del commento) nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal presente Titolo¹⁹

SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.225 DEL 22/7/2009: FATTI SALVI POTERE STATALI IN MATERIA DI VAS

La Corte Costituzionale nella sentenza in esame ha ritenuto non fondate le eccezioni sollevate dalla Regione Calabria in quanto la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera s), Cost. ed in siffatta materia (vedi, da ultimo, sentenza n. 61 del 2009) la competenza dello Stato non è limitata alla fissazione di standard minimi di tutela ambientale, ma deve, al contrario, assicurare una tutela «adeguata e non riducibile». Se è

¹⁷ Introdotta dalla lettera e) comma 4 articolo 2 dlgs 128/2010

¹⁸ “ 2. 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”.

¹⁹ Principi generali per le procedure di VIA, di VAS e per la valutazione d'incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA)

vero, infatti, che la VAS interviene nell'ambito di piani o programmi statali o regionali, che possono afferire a qualsiasi ambito materiale (trasporti, energia, telecomunicazioni, agricoltura, etc.), essa non e' tuttavia riferibile a nessuno di questi, giacché la valutazione ha ad oggetto unicamente profili di compatibilità ambientale e si pone solo come uno strumento conoscitivo e partecipativo nella scelta dell'autorità che propone il piano o programma, al solo fine di assicurare che venga salvaguardato e tutelato l'ambiente.

SLIDE 27

AUTORITÀ COMPETENTE V/S AUTORITÀ PROCEDENTE

QUALE STRUTTURA PER LA INTEGRAZIONE DELLA VAS NEL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DEL PIANO/PROGRAMMA

Individuazione, ex DLgs 152/2006:

- **autorità competente** : *“la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi,”* (lettera p) comma 1 articolo 5);
- **autorità procedente**, si intende : *“la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma”.* (lettera q) comma 1 articolo 5)

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

27

LE COMPETENZE DELL'AUTORITÀ COMPETENTE

Nel rispetto della attività di collaborazione prevista tra l'autorità competente e quella proponente e/o procedente se coincidono come spesso accade soprattutto nelle Regioni e negli enti locali di cui alla lettera b) comma 2 articolo 11(vedi nota 19) l'autorità competente, ex comma 2 articolo 11, :

1. esprime il proprio parere sull'assoggettabilità delle proposte di piano o di programma alla valutazione ambientale strategica
2. esprime, tenendo conto della consultazione pubblica, dei pareri dei soggetti competenti in materia ambientale, un proprio parere motivato sulla proposta di piano e di programma e sul rapporto ambientale nonché sull'adeguatezza del piano di monitoraggio e con riferimento alla sussistenza delle risorse finanziarie;

LA PROBLEMATICHE : INDIRIZZI OPERATIVI

La normativa sulla VAS pone la questione della distinzione tra Autorità Competente che effettua la valutazione attraverso il parere motivato e l'autorità procedente che presenta e poi , dopo la valutazione, approva il piano,

Questa distinzione e le modalità organizzativa con le quali va affrontata diventa ancor più rilevante, ai fini della efficacia e trasparenza della procedura di VAS, soprattutto alla luce della evoluzione sulla natura giuridica vincolante del Parere Motivato che la conclude.

Tale questione era già stata posta dal Comitato economico sociale della Ue (parere del 20/5/1997, punto 2.16) secondo il quale:

“A differenza della valutazione di impatto sui progetti, in cui stabilisce un dialogo tra soggetto privato ed autorità competente, la valutazione strategica implica decisioni delle pubbliche autorità in confronto tra loro; è opportuno pertanto considerare la possibilità di designare un’autorità garante della correttezza delle procedure di informazione , a livello nazionale, oppure aggiungere un Allegato II in cui definire le misure minime di pubblicità alle quali l’autorità competente deve adeguarsi”.

La questione potrà essere affrontata soprattutto a livello regionale e degli enti locali, dove si pone in maniera chiaramente rilevante , nella regolamentazione della procedura di VAS a tali livelli istituzionali.

Tre sono le ipotesi su cui dovranno lavorare regioni ed enti locali nel dare attuazione a quanto sopra, nel caso in cui l’autorità competente alla VAS sia interna allo stesso ente che presenta e approva il piano/programma, che a livello regionale e degli enti locali è peraltro la regola, :

1. la definizione di uffici e/o strutture che svolgano l’istruttoria tecnica propedeutica alla elaborazione del parere motivato , distinti dal settore della PA che presenta il piano/programma
2. lo svolgimento dell’istruttoria tecnica di Valutazione Ambientale da parte di un soggetto istituzionale esterno all’Autorità che presenta, adotta e approva il Piano/programma : ad es. le Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale²⁰
3. a prescindere dalla scelta tra le due ipotesi di cui sopra la regolamentazione di una apposita Inchiesta Pubblica a supporto del procedimento di valutazione/approvazione del piano/programma che fissi le regole di garanzia minime per tutti i soggetti coinvolti dal processo di Valutazione Ambientale : Autorità che adotta il Piano e/o Programma ed effettua la valutazione ambientale, Enti e Autorità consultate , Pubblico e definisca natura, compiti e poteri di un

²⁰

Per esempio in Vallonia (Belgio) sia pure in materia di VIA ,un organo di esperti indipendenti delle varie discipline ambientali verifica la qualità e l'adeguatezza delle informazioni che vanno a costituire il SIA. In Belgio, regione di Bruxelles, sempre in materia di VIA , non è il committente a fornire le informazioni ma un consulente indipendente e qualificato, che lavora su un documento elaborato da un Collegio di esperti delle varie amministrazioni interessate, che a sua volta valuta la qualità e l'adeguatezza delle informazioni disponibili. Secondo Laura de Vito in Amministrazione in Cammino : *“la Direttiva mira, piuttosto, a concentrare l'attenzione sui temi ambientali all'interno della pianificazione, pur prescrivendo degli standard qualitativi per i rapporti ambientali (art. 12, par. 2 della Direttiva 2001/42/CE). L'individuazione di un soggetto che possa garantire uno standard qualitativo minimo per i rapporti ambientali è necessario”*

Presidente garante dell'istruttoria esterno all'Autorità che redige il Rapporto Ambientale e adotta il Piano²¹.

Una sintesi tra le ipotesi 1 e 3 appare quella più coerente:

- con gli indirizzi che emergono dalla stessa DIR 42/2001 (vedi quanto affermato al precedente paragrafo 6),
- con la natura giuridica della VAS quale endo o sub procedimento atto a superare il conflitto valutatore/proponente secondo quanto indicato nel paragrafo 6 del presente commento,
- con quanto previsto dalla lettera b) comma 2 articolo 11 ²²
- con la necessità di limitare la sovrapposizione di funzioni tra chi adotta il piano/programma e chi lo valuta valorizzando i caratteri di processo di apprendimento collettivo propri della VAS come affermato nel sopracitato parere CES secondo il quale occorre individuare : *“autorità garante della correttezza delle procedura di informazione”* come delle *“misure minime di pubblicità”*.

LA SENTENZA TAR LOMBARDIA 17/5/2010 N. 1526

La sentenza suddetta quindi individua (in coerenza con lo studio della Fondazione Toscana Sostenibile) in sintesi i seguenti criteri per definire la Autorità competente per il rilascio del parere motivato in materia di VAS:

1. deve trattarsi di soggetti non esclusivamente collocati all'interno dell'Autorità procedente del piano/programma soggetto a VAS
2. deve trattarsi di soggetti non legati da vincoli di subordinazione gerarchica rispetto agli organi politici o amministrativi di governo della PA competente ad approvare il piano/programma

Se non si rispettano i suddetti criteri la VAS diventa un semplice passaggio burocratico interno alla singola Amministrazione competente alla approvazione del piano/programma.

²¹ Sul punto vedi paragrafo 1.3. nella Appendice del presente documento

²² “ L'autorità competente..... b) collabora con l'autorità proponente al fine di definire le forme ed i soggetti della consultazione pubblica, nonché l'impostazione ed i contenuti del Rapporto ambientale e le modalità di monitoraggio di cui all'articolo 18”

LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO 133/201123 CHE HA DEFINITO LE MODALITÀ DI DISTINZIONE TRA AUTORITÀ COMPETENTE E AUTORITÀ PROCEDENTE

N.B. Questa sentenza ha annullato la decisione del TAR Lombardia sopra riportata

Individuazione Autorità Competente: interna o meno alla PA nella quale è compresa l'autorità procedente?

La Lombardia con la propria normativa sulla VAS ha stabilito che l'Autorità Competente alla VAS va individuata all'interno dell'ente tra coloro che hanno compiti di tutela e valorizzazione ambientale.

Detta disposizione è stata ritenuta illegittima dal T.A.R. milanese nel presente giudizio, al pari degli atti coevamente impugnati, apparendo contrastante col quadro normativo comunitario e nazionale l'individuazione dell'autorità competente in una articolazione organizzativa interna alla stessa autorità procedente alla pianificazione (nella specie, il Comune di Cermenate). In effetti, con la delibera di Giunta Comunale nr. 38 del 2008 – anch'essa impugnata in primo grado –, nel comunicare l'avvio del procedimento di V.A.S. relativo al P.G.T. di Cermenate, è stata contestualmente individuata l'autorità competente nel *team* composto da due funzionari della medesima Amministrazione comunale.

Secondo il CdS il presupposto su cui si basano le conclusioni raggiunte dal primo giudice, secondo cui l'autorità competente alla V.A.S. deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di “*autorità procedente*”, non trova supporto nella vigente normativa comunitaria e nazionale. Infatti secondo il CdS in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato, con riferimento alle Autorità Competente e Procedente in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente).

Non sono sufficienti indizi, sempre secondo il CdS, quelli citati dall'originario ricorrente in primo grado, quelli del riferimento ex articolo dlgs 152/2006 (versione 2008) sugli accordi che l'autorità competente può concludere anche con l'autorità procedente, oltre che con altri soggetti interessati alla procedura. Infatti ad una interpretazione contraria portano altri riferimenti normativi sempre dal dlgs 152/2006 come quello dell'art. 11 del medesimo

²³ http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2010/201005916/Provvedimenti/201100133_11.XML

decreto, laddove si evidenziano la funzione “collaborativa” all’attività di pianificazione svolta dall’autorità competente alla V.A.S. e il carattere interno di tale ultima fase rispetto alla procedura di formazione del piano o del programma.

Come Regioni ed Enti Locali devono individuare la autorità competente?

Secondo il CdS appare evidente la volontà di assicurare che la fissazione delle “competenze” sia compiuta *a priori*, con atti che individuino in via generale e astratta i soggetti, uffici o organi cui viene attribuita la veste di “*autorità competente*”. Ne discende che non risulta in linea con le richiamate disposizioni nazionali (*il dlgs 152/2006 commi 6 e 7 articolo 6 ndr*) la scelta di individuare l’autorità competente alla V.A.S. ex post, in relazione al singolo e specifico procedimento di pianificazione, come avvenuto nel caso di specie (laddove la predetta autorità è stata individuata contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento stesso).²⁴

²⁴ In sostanza secondo il CdS anche nelle Regioni dove la competenza VAS è demandata agli enti locali per i piani/programmi di loro competenza la definizione della Autorità competente e la sua distinzione da quella precedente dovranno rispettare le norme generali fissate dalla normativa nazionale e regionale e dovranno essere, anche a livello locale regolamentate in generale e non definite di volta in volta per ogni singolo procedimento di adozione/approvazione di piani e programmi.

SLIDE 29
LA SOLUZIONE DELLA REGIONE LIGURIA SU AUTORITÀ
COMPETENTE E PROCEDENTE

AUTORITÀ COMPETENTE VAS LIGURIA art. 5 LR
32-2012

1. La Regione è l'autorità competente per la VAS e per la verifica di assoggettabilità di piani e programmi di cui all'articolo 3 che prevedono approvazione o l'espressione di assensi, intese o pareri obbligatori da parte della Regione.
2. La Provincia è l'autorità competente per la VAS e per la verifica in tutti gli altri casi di piani e programmi.
3. La Giunta regionale, si avvale delle proprie strutture competenti in materia ambientale e della sezione del Comitato tecnico regionale per il territorio
4. La sezione può convocarsi insieme alla sezione per la pianificazione territoriale e urbanistica per l'esame di piani urbanistici o territoriali soggetti a VAS o a verifica che richiedono valutazione congiunta

giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

29

SLIDE 30

LE FASI DELLA PROCEDURA DI VAS

LE FASI DELLA PROCEDURA DI VAS

- a) svolgimento di una verifica di assoggettabilità limitatamente ai piani e ai programmi di cui all'articolo 6, commi 3 e 3 bis; b) l'elaborazione del rapporto ambientale;
- b) svolgimento di consultazioni;
- c) valutazione del rapporto ambientale e gli esiti delle consultazioni;
- d) decisione;
- e) l'informazione sulla decisione;
- f) il monitoraggio.

SLIDE 31

CRITERI PER LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ

CRITERI PER LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ DI PIANI E PROGRAMMI

Allegato I Parte II al DLgs 152/2006:

1. Caratteristiche del piano o del programma
2. Caratteristiche degli impatti e delle aree che possono essere interessate

Linee guida Commissione UE DG Ambiente:

(punto 3.48): i criteri non sono elencati in ordine di importanza

(punto 3.49): non sono esaustivi e la direttiva non vieta agli Stati membri di richiedere che altri criteri vengano tenuti in considerazione

CRITERI PER LA VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ DI PIANI E PROGRAMMI DI CUI ALL'ARTICOLO 12²⁵.

1. Caratteristiche del piano o del programma, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:
 - in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento²⁶ per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse²⁷;

²⁵

Secondo le linee guida della Commissione UE DG Ambiente, punto 3.48 i criteri non sono elencati in ordine di importanza. La loro importanza individuale sarà diversa a seconda dei casi. È possibile che, in alcuni casi, gli effetti correlati a un singolo criterio siano così importanti da rendere necessaria una VAS. Non solo ma secondo il punto 3.49 i criteri elencati nell'allegato II (allegato I nella nuova versione del TU ambientale) non sono esaustivi e la direttiva non vieta agli Stati membri di richiedere che altri criteri vengano tenuti in considerazione.

²⁶

Secondo il punto 3.51 delle linee guida della Ue quanto più preciso è il quadro di riferimento definito da un piano o un programma, tanto maggiore è la probabilità che venga richiesta una valutazione ai sensi della direttiva.

²⁷

Le linee guida della Commissione UE - DG Ambiente, punto 3.24, precisano che: "L'espressione <<stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività>> è utilizzata nell'allegato II insieme ad esempi sul modo in cui è possibile stabilire un tale quadro di riferimento (l'ubicazione, la natura, le dimensioni o le condizioni operative dei progetti e la ripartizione delle risorse). Questi esempi hanno carattere indicativo e non esaustivo. Non solo ma per risorse si devono intendere sia quelle finanziarie, che naturali, che umane ed è comunque necessario che la ripartizione delle risorse determini in modo specifico e individuabile le modalità di concessione dell'autorizzazione, ad es. definendo un corso di azione per il futuro o limitando i tipi di soluzione disponibili (punto 3.25 linee guida)

- in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati²⁸;
 - la pertinenza del piano o del programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;
 - problemi ambientali pertinenti al piano o al programma;
 - la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque)²⁹.
2. Caratteristiche degli impatti e delle aree che possono essere interessate, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:
- probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli impatti;
 - carattere cumulativo degli impatti;
 - natura transfrontaliera degli impatti;
 - rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti);
 - entità ed estensione nello spazio degli impatti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate);
 - valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa: delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale, del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite dell'utilizzo intensivo del suolo³⁰;
 - impatti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

²⁸ Secondo il punto 3.52 delle linee guida se un piano o un programma ne influenza fortemente un altro, gli eventuali effetti ambientali che potrebbe avere possono diffondersi più ampiamente (o profondamente) di quanto non avverrebbe se ciò non accadesse.

²⁹ Secondo il punto 3.56 delle linee guida è importante garantire che venga presa in considerazione tutta la normativa comunitaria in materia di ambiente

³⁰ Secondo il punto 3.60 delle linee guida occorre considerare quanto affermato dalla Corte di giustizia nella causa C-392/96 *Commissione contro Irlanda* (a cui si è fatto riferimento sopra). In quella sede la Corte ha affermato: "Infatti, anche un progetto di dimensioni ridotte può avere un notevole impatto sull'ambiente se è ubicato in un luogo in cui i fattori ambientali descritti all'art. 3 della direttiva [sulla VIA], come la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, il clima o il patrimonio culturale, sono sensibili al minimo cambiamento. Parimenti, indipendentemente dalle sue dimensioni, un progetto può avere un notevole impatto qualora, a causa della sua natura, rischi di trasformare detti fattori ambientali in modo sostanziale o irreversibile.

SLIDE 32 - 33
IL RAPPORTO AMBIENTALE

CONTENUTI RAPPORTO AMBIENTALE
ALLEGATO VI AL DLGS 152/2006

1. Illustrazione contenuti e obiettivi del piano/programma e rapporto con altri piani e programmi
2. Stato ambiente area interessata ed evoluzione senza piano/programma
3. Caratteristiche ambientali, culturali e paesaggistiche delle aree interessate
4. Problemi ambientali esistenti : SIC, ZPS, agricoltura di qualità
5. Obiettivi di protezione ambientale ex lege e di come si è tenuto conto degli stessi nella preparazione del piano/p
>>>>>>>>

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

32

>>>>>>>

6. Possibili impatti significativi sull'ambiente: compresi quelli cumulativi, a breve e lungo termine, positivi/negativi
7. Misura di mitigazione/compensazione per eliminare e/o ridurre gli impatti negativi
8. Sintesi delle alternative considerate
9. Misure di monitoraggio nella attuazione del piano
10. Sintesi non tecnica per il pubblico

>>>>>>>>

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

33

LE ALTERNATIVE NEL RAPPORTO AMBIENTALE

Per una definizione dei contenuti del Rapporto Ambientale vedi allegato VI al DLgs 152/2006. In particolare da definire è il concetto di sintesi delle ragioni della scelta delle alternative di cui alla lettera h di detto allegato.

Secondo il punto 5.13 delle linee guida della Commissione UE DG Ambiente il testo della Direttiva (ripreso dall'allegato al TU ambiente qui esaminato) non specifica se si intendano piani o programmi alternativi, o alternative diverse all'interno di un piano o di un programma.

In pratica, verranno generalmente valutate alternative diverse all'interno di un piano (ad es. diversi metodi di smaltimento dei rifiuti all'interno di un piano per la loro gestione o diverse modalità di riassetto di un'area all'interno di un piano per la destinazione dei suoli).

Un'alternativa può dunque essere un modo diverso di raggiungere gli obiettivi di un piano o di un programma.

Nel caso dei piani per la destinazione dei suoli o di quelli per la pianificazione territoriale le alternative ovvie sono usi diversi di aree designate ad attività o scopi specifici, nonché aree alternative per tali attività.

Nel caso di piani o programmi che coprano lunghi archi di tempo, specialmente quelli che riguardano un futuro molto lontano, sviluppare uno scenario alternativo è un modo di esplorare le alternative e i loro effetti.

Come esempio, i Piani per lo sviluppo regionale della contea di Stoccolma sono stati a lungo elaborati in base a un tale modello di scenario.

Le alternative scelte devono essere realistiche.

Lo studio di alternative è dovuto, in parte, alla necessità di trovare modi per ridurre, o evitare, i significativi effetti negativi sull'ambiente del piano o del programma proposto. Idealmente, anche se la direttiva non lo richiede, la proposta finale di piano o di programma è quella che contribuisce meglio al raggiungimento degli obiettivi sanciti all'articolo 1 della Direttiva 2001/42.

Selezionare deliberatamente per la valutazione le alternative con gli effetti più negativi, al fine di promuovere il piano o il programma proposto, non è la soluzione più adeguata per raggiungere i fini del paragrafo analizzato in questa sede.

Per essere valide le alternative devono ricadere anche nell'ambito delle competenze giuridiche e territoriali dell'autorità interessata.

Secondo la Relazione⁷³ 2009 della Commissione UE sullo stato di applicazione della Direttiva sulla VAS: *“Relativamente all'individuazione e valutazione di alternative ragionevoli nel rapporto ambientale alcuni Stati Membri hanno messo a punto degli orientamenti esaustivi per offrire sostegno nelle singole procedure, ma la maggior parte degli Stati Membri non ha stabilito alcuna modalità. La maggior parte delle normative nazionali (compresa quella italiana) non definisce in maniera specifica il concetto di*

"alternativa ragionevole" né stabilisce quante alternative debbano essere valutate; la scelta delle "alternative ragionevoli" avviene a seguito della valutazione di ogni singolo caso e della decisione presa successivamente. Tutti gli Stati Membri hanno comunicato che tra le alternative da inserire nel rapporto ambientale deve obbligatoriamente comparire come alternativa l'inazione".

SLIDE 35

LE CONSULTAZIONI DELLE AUTORITÀ AMBIENTALI E DEL PUBBLICO NELLA PROCEDURA DI VAS

CORTE GIUSTIZIA SU CONSULTAZIONI NELLA VAS

“49 Peraltro, la possibilità di stabilire caso per caso il termine entro il quale tali pareri possono essere espressi può, in taluni casi, consentire una maggiore considerazione della complessità di un piano o di un programma previsto e tradursi, eventualmente, nella concessione di termini più lunghi di quelli che potrebbero essere stabiliti per via legislativa o regolamentare.”

Corte di Giustizia con sentenza del 20 ottobre 2011

LO SVOLGIMENTO DI CONSULTAZIONI (art. 14 DLgs 152/2006)

1. Comunicazione della proposta di piano o di programma comprendente il rapporto ambientale e una sua sintesi non tecnica, secondo le modalità concordate con l'autorità competente e contestuale pubblicazione su GURI o BUR di un avviso contenente: il titolo della proposta di piano o di programma, il proponente, l'autorità procedente, l'indicazione delle sedi ove può essere presa visione del piano o programma e del rapporto ambientale e delle sedi dove si può consultare la sintesi non tecnica³¹.
2. La data di pubblicazione dell'avviso costituisce inizio del decorso dei termini per l'attività istruttoria e la valutazione
3. L'autorità competente e l'autorità procedente mettono, altresì, a disposizione del pubblico la proposta di piano o programma ed il rapporto ambientale mediante la pubblicazione sul proprio sito web
4. Entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso di cui al punto 1, chiunque abbia interesse può prendere visione della proposta di piano o programma

³¹

Secondo il comma 6 articolo 13: "La documentazione deve essere depositata presso gli uffici dell'autorità competente e presso gli uffici delle regioni e delle province il cui territorio risulti anche solo parzialmente interessato dal piano o programma o dagli impatti della sua attuazione".

e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni in forma scritta³², anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.

Secondo il nuovo comma 4³³ articolo 14 dlgs 152/2006 in attuazione dei principi di economicità e di semplificazione, le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione, eventualmente previste dalle vigenti disposizioni anche regionali per specifici piani e programmi, si coordinano con quelle sopra elencate (ex articolo 14), in modo da evitare duplicazioni ed assicurare il rispetto dei termini previsti per la presentazione delle osservazioni del pubblico e per l'espressione del parere motivato. Tali forme di pubblicità tengono luogo delle comunicazioni di avvio del procedimento o delle forme di pubblicità sostitutive di tali comunicazioni prevista dalla legge 241/1990.

importante la precisazione dell'art. 13, che dettaglia come il rapporto ambientale debba dare atto della consultazione operata ed evidenziare come sono stati presi in considerazione i contributi pervenuti, così da chiarire definitivamente che il rapporto ambientale è un documento in fieri, sottoposto ad osservazioni e suscettibile di modifiche ed integrazioni sulla base degli apporti partecipativi pervenuti, e soprattutto che ciò ha la funzione di offrire ai destinatari della pianificazione, nel corso della stessa, un elemento che condensa l'informazione ambientale rilevante nel caso concreto atto a fungere da guida per la presentazione, da parte del pubblico, di osservazioni alla pianificazione: solo un rapporto ambientale depurato dai vizi e carenze rilevate via via nella VAS (cfr. nuovo art. 14, esplicito in tal senso), e che sia disponibile prima dell'apertura della canonica fase delle osservazioni dopo l'adozione del piano (nella tradizionale struttura bifasica) rende reale la partecipazione e quindi rende possibile ai cittadini formulare obiezioni e osservazioni legate a considerazioni ambientali.

Dunque il rapporto ambientale dovrebbe essere integrato in una fase precedente all'apertura del termine per la presentazione delle osservazioni alla proposta di piano, e non già emendato solo in fase di approvazione del piano (in tale momento infatti saranno semmai da prendere in considerazione quelle modifiche al rapporto derivanti dall'accoglimento di eventuali osservazioni sulla pianificazione in senso stretto).

³² Obbligo della forma scritta introdotto dal dlgs 128/2010

³³ Introdotto dal dlgs 128/2010

CASO STUDIO: GIURISPRUDENZA UE E NAZIONALE: I PIANI URBANISTICI VANNO VALUTATI CON I CITTADINI.

La Corte di Giustizia con sentenza del 20 ottobre 2011³⁴ (causa C 474-10) ha chiarito il significato del paragrafo 2 articolo 6 della Direttiva europea sulla VAS: *“2. Le autorità ambientali e il pubblico devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.”*

Quale ruolo del pubblico nella procedura di VAS

1. prima della **adozione** del piano

2. con un **termine congruo**, cioè adeguato alla complessità dei contenuti del piano; ciò significa che, ad esempio se si tratta di un nuovo piano regolatore (PUC nella dizione ligure) o di una importante variante dello stesso, i termini dovranno essere non rigidamente fissati dalla legge ma potranno essere **definiti puntualmente di volta in volta dalla autorità che elabora/approva il piano** (es. Giunta e Consiglio Comunale)

3. il parere del pubblico deve essere **tempestivo** nel senso che deve essere in grado di incidere sulla elaborazione del piano prima che questa sia definita e portata alla adozione/approvazione

Necessità di un vero contraddittorio: Inchiesta Pubblica?

Quanto espresso nei punti precedenti conferma che, almeno per i piani regolatori generali dei Comuni o le varianti significative da un punto di vista ambientale, il parere del pubblico in particolare sia oggetto di un vero e proprio **contraddittorio** tra autorità che elabora e approva il Piano (Giunta e Consiglio Comunale per rimanere all'esempio del piano regolatore) e il pubblico stesso che partecipa al processo di VAS con proprie osservazioni, memorie, documenti. Afferma infatti la Corte nella sentenza qui esaminata: *“49 Peraltro, la possibilità di stabilire caso per caso il termine entro il quale tali pareri possono essere espressi può, in taluni casi, consentire una maggiore considerazione della complessità di un piano o di un programma previsto e tradursi, eventualmente, nella concessione di termini più lunghi di quelli che potrebbero essere stabiliti per via legislativa o regolamentare.”*

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:362:0010:01:IT:HTML>

Siamo quindi ben al di sopra delle semplici osservazioni previste dalle norme urbanistiche tradizionali, si intravede cioè per la procedura di VAS la possibilità/necessità giuridico amministrativa di accompagnare tale procedura con vere e proprie inchieste pubbliche secondo i modelli del Débat Public francese. Caratteristiche di fondo di quest'ultimo è che il Débat parte nella fase di definizione degli indirizzi del piano/progetto e riguarda la costruzione del quadro informativo che sta prima della definizione del piano/progetto, fare o non fare quell'opera, ed il processo di Débat è gestito da una figura terza (quindi sempre nell'esempio dei piani regolatori non dal Comune che adotta, approva il piano).

Soprattutto il dato interessante è che secondo la Corte di Giustizia le autorità competenti alla elaborazione/approvazione del Piano (Comuni nel caso di un piano urbanistico) possono stabilire termini e modalità di partecipazione del pubblico diverse e più aperte di quelle della legge nazionale e regionale

SLIDE 36

VALUTAZIONE RAPPORTO AMBIENTALE E CONSULTAZIONI

VALUTAZIONE DEL RAPPORTO AMBIENTALE E DELLE CONSULTAZIONI

1. Svolgimento della istruttoria di valutazione da parte della autorità competente in collaborazione con l'autorità precedente
2. Espressione del parere motivato (entro 90 giorni dalla scadenza dei termini di consultazione), prima della adozione-approvazione del piano/programma, da parte dell'autorità competente tenuto conto degli esiti delle consultazioni
3. Prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione, tenendo conto del parere motivato, revisioni opportune del piano/programma da parte della autorità precedente in collaborazione con l'autorità competente.

SLIDE 37

IL PARERE MOTIVATO CHE CONCLUDE LA PROCEDURA DI VAS

IL PARERE MOTIVATO

Il parere motivato con allegato il piano e programma ed il rapporto ambientale, nonché la documentazione emersa dalla consultazione **devono** essere consegnati all'organo competente alla adozione o approvazione del piano/programma.

SLIDE 38 - 39 – 40 - 41

EFFICACIA DEL PARERE MOTIVATO

EFFICACIA DEL PARERE MOTIVATO CHE CONCLUDE IL PROCEDIMENTO DI VAS

Comma 2 articolo 15 DLGS 152/2006 (DLgs 128/2010):

“ L'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato di cui al comma 1 e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, alle opportune revisioni del piano o programma “

EFFICACIA DEL PARERE MOTIVATO CHE CONCLUDE IL PROCEDIMENTO DI VAS

“ il parere motivato previsto dall'art. 15 citato deve considerarsi come parere obbligatorio e vincolante per l'autorità procedente.....,”

Avvocatura Stato ricorso alla Corte Cost. contro LR Toscana sulla VIA, non andato a sentenza per adeguamento legge toscana al ricorso stesso.

Vedi L.R. 30 dicembre 2010, n. 69

>>>>>>>>>>

SLIDE 40

“Si presti, tuttavia, attenzione alla circostanza che, se pur la qualificazione di vincolante non muta la natura giuridica di tale parere, che è e rimane atto consultivo, e non di amministrazione attiva, si modifica, comunque, il livello di responsabilità dell’organo che lo adotti; se, infatti, un parere non vincolante resta un atto endoprocedimentale a tutti gli effetti, un parere vincolante contribuisce in termini piuttosto rilevanti a formare il contenuto definitivo del provvedimento finale, cosicché non si può negare che l’organo che lo adotta finisca con il porsi su di un livello partecipativo paritetico a quello dell’organo che emana il provvedimento finale”. (Vera Parisio Codice Azione Amministrativa ed. Giuffrè 2011)

SLIDE 41

>>>>>>>

Quindi se il Parere Motivato di VAS comportasse una revisione significativa del Piano/Programma per adeguarlo alle conclusioni della procedura di VAS, ciò comporterebbe un arresto procedimentale significativo anche in termini temporali con la possibilità di impugnare detto Parere Motivato vincolante come affermato ad esempio da Consiglio di Stato 13/2011.

SLIDE 42
DOCUMENTI DA PUBBLICARE
A CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA DI VAS

**DOCUMENTI DA ALLEGARE ALLA
PUBBLICAZIONE**

1. il parere motivato espresso dall'autorità competente;
2. una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto, del rapporto ambientale redatto e degli esiti delle consultazioni svolte, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate;
3. le misure adottate in merito al monitoraggio.

SLIDE 43 - 44 MONITORAGGIO

MONITORAGGIO

Il monitoraggio assicura, avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali, il controllo sugli impatti ambientali significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e di essere in grado di adottare le opportune misure correttive. effettuato dall'Autorità procedente in collaborazione con l'Autorità competente anche avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali e dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

PIANO DI MONITORAGGIO

- 1.** Il piano o programma individua le responsabilità e risorse necessarie per la realizzazione e gestione del monitoraggio.
- 2.** Delle modalità di svolgimento del monitoraggio, dei risultati e delle eventuali misure correttive adottate è data adeguata informazione attraverso i siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente e delle Agenzie interessate.
- 3.** Le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio dovranno essere tenute in conto nel caso di eventuali modifiche al piano o programma e comunque sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione.

SLIDE 45 -50 DIFFERENZE TRA VAS E VIA

DIFFERENZE TRA VAS E VIA

La Valutazione Ambientale Strategica **pretende di valutare le ragioni che stanno alla base** del progetto presentato rapportate al lungo periodo temporale e al resto dell'area vasta che sta intorno al sito in cui il progetto deve essere realizzato.

- La Valutazione di Impatto Ambientale **misura la compatibilità di un progetto con un** determinato luogo , stabilendo misure di compensazione per rendere adeguato ambientalmente il progetto. Se queste misure di compensazione non sono sufficienti viene dichiarata la incompatibilità ambientale del progetto. >>>>>

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

45

>>>>> Quindi:

la **VIA** ragiona per **alternative tecniche** all'interno del quadro progettuale presentato (tecniche di disinquinamento, di mitigazione degli impatti, di prevenzione degli impatti, di monitoraggio degli impatti)

la **VAS** ragiona invece per **alternative strategiche** su quelle che dovranno essere le destinazioni di un territorio.

LA DISTINZIONE NEI CONTENUTI TRA DECISIONI DI VAS E VIA

1. **con la VIA** si possono stabilire misure di mitigazione ambientale: dimensioni del progetto; tecniche di contenimento degli inquinamenti diretti (scarichi, rifiuti rumore etc.) o indiretti (impatto paesaggistico, traffico automobilistico indotto); prescrizioni nella gestione del cantiere di realizzazione del progetto; modalità di monitoraggio ex post una volta realizzato il progetto.
2. **con la VAS** invece si mette in discussione la proposta di destinazione funzionale dell'area interessata dal piano/progr., mettendo in campo scenari alternativi da mettere a confronto fin dall'avvio della procedura coinvolgendo la comunità locale.

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

47

DISTINZIONE ANCHE ISTRUTTORIA E PROCEDURALE TRA VAS E VIA

Sentenza della Corte di Giustizia 22/9/2011 , causa
C295-10 la VAS e la VIA:

“differiscono sotto diversi punti di vista,”

per cui aggiunge la sentenza:

“è necessario applicare cumulativamente le prescrizioni di tali due direttive. Cumulativamente vuol dire che devono sommarsi una all'altra svolgendosi però distintamente altrimenti non emergere la differenza tra queste due procedure”. >>>>>>>

Dott. Marco Grondacci Giurista ambientale
marco.grondacci@libero.it

48

>>>>> **Parere C.R. (2010/C 232/07) (GUE n. 232C del 27/8/2010)**

“Sebbene esse tocchino temi diversi - la direttiva VAS si applica a monte a determinati piani e programmi pubblici e privati, mentre la direttiva VIA si applica alla valutazione di determinati progetti pubblici e privati -, la distinzione tra piano, programma e progetto non è sempre chiara in quanto rimane il dubbio se l’oggetto della valutazione presenti i requisiti per essere sottoposto ad entrambe le direttive oppure soltanto a una delle due. La valutazione va pertanto effettuata in due fasi;...”.

CORTE COSTITUZIONALE SU DISTINZIONE TRA VIA E VAS

“E' infatti erroneo il convincimento della difesa regionale circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), é ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente.”

COORDINAMENTO VAS E VIA NEL DLGS 152/2006

“ la verifica di assoggettabilità alla VIA può essere condotta, nel rispetto della disciplina prevista per tale procedura (articolo 20), nell’ambito della VAS. In tal caso le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale.”

(comma 4 articolo 10 DLgs 152/2006)

SLIDE 52

COORDINAMENTO VAS – VALUTAZIONE DI INCIDENZA

COORDINAMENTO VAS - VALUTAZIONI DI INCIDENZA

La VAS comprende le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 5 del decreto n. 357 del 1997 (attuazione Direttiva Habitat); a tal fine, il rapporto ambientale, contiene gli elementi di cui all'allegato G dello stesso decreto n.357 del 1997 (contenuti della relazione per la valutazione di incidenza di piani e progetti) e la valutazione dell'autorità competente deve essere estesa alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza.

Le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale.