

Linea di intervento LQS1 *Valutazioni ambientali - Azioni per il miglioramento dell'efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a programmi, piani e progetti*

AQS1.1 Rafforzamento delle competenze e qualità della documentazione tecnica

MODULO FORMATIVO

La Valutazione Ambientale dei piani urbanistici comunali: strategie e qualità dei contenuti

La verifica di assoggettabilità a VAS: questioni emergenti



CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile

Parte Seconda

Principali casi di esclusione previsti dalla normativa

Le norme dei singoli Paesi e delle Regioni, come più volte statuito dagli Organi giudicanti in sede Comunitaria non possono introdurre criteri di esclusione dalla VAS sulla base della sola individuazione di mere categorie di P/P.

- > Il D.lgs.152/2006 elenca alcune categorie di piani e programmi (P/P) escluse dalla VAS;
- > Alcune tipologie di P/P, pur essendo di norma o per giudizio espresso assoggettati a VAS non sono elencati dalle norme tra gli strumenti che devono essere soggetti alla disciplina di VAS: ad es. i «Piani paesaggistici»;
- > Esistono casi in cui per l'approvazione di taluni P/P non è necessario aver svolto la VAS: ad esempio per modifiche minori e varianti di piani territoriali (**da valutare nel merito tecnico e ambientale*);
- > È possibile, in alcuni casi stabiliti dalla legge, che per le varianti di piani territoriali resi necessarie per l'approvazione di «singole opere», non sia necessario procedere alla VAS.

Si possono individuare ulteriori categorie di Piani da escludere dalla VAS ?

Secondo la Corte di Giustizia, lo Stato membro che dovesse fissare un criterio avente come effetto pratico che la totalità di una categoria di P/P 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 (VdA), 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 (Corte di Giustizia della UE sentenza 18 aprile 2013 causa C463-11). Tali forme di esclusione non possono neppure dedursi in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi (CORTE COST. SENTENZA 178/2013) come nel caso di modifiche minori di P/P.

Principi di riferimento in materia di valutazioni ambientali

I casi di eccezione soggetti a discrezionalità di merito e le categorie di strumenti esclusi dall'ambito applicativo della VAS circoscrivono il dettato dei principi posti alla base della Dir. 2001/42/CE e dalle leggi confluite nel testo coordinato del D.lgs.152/2006

- > **Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo (condivisione):** In attuazione della Convenzione di Aarhus, chiunque può accedere alle informazioni ambientali. L'autorità procedente assicura la partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, dei P/P prima che vengano adottate decisioni sui medesimi. *Artt. 2, 3 e 4 del Dlgs.152/2006
- > **Simultaneità della Valutazione nel processo di pianificazione:** La VA. di P/P e ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti P/P

- > **Principio di precauzione e dell'azione ambientale:** La tutela dell'ambiente deve essere garantita da tutti, mediante una adeguata azione che sia informata alla precauzione, alla correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente.
- > **Principio dello sviluppo sostenibile:** Ogni attività giuridicamente rilevante per l'ambiente deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile. Nella scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, la tutela dell'ambiente deve essere oggetto di prioritaria considerazione.
- > **Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione:** Le Regioni e la PA possono adottare forme di tutela dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio. Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori o non siano stati realizzati.

Riserve di discrezionalità nell'ambito applicativo della VAS

> **In merito all'oggetto della valutazione: Art. 5. c. 1 lett. e)** – P/P: gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, nonché le loro modifiche, 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 che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

> **In merito alla preminenza dell'interesse ambientale rispetto ad altri interessi coinvolti: Art. 6 c. 3-bis** - L'Autorità competente si avvale della VdA a VAS per stabilire se P/P, diversi da quelli elencati, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente.

Art. 6 c. 4 - Sono esclusi dal campo di applicazione della VAS: i P/P destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza o coperti dal segreto di Stato, i P/P finanziari o di bilancio; i piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica; i piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovrazionale di livello locale approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati.



Quali ulteriori piani e programmi devono essere sottoposti a VAS ?

Ad esclusione di quegli strumenti per cui la VAS è obbligatoriamente disposta per legge, l'applicazione della disciplina di VAS richiede implicitamente di accertare il contenuto dei P/P, a prescindere dalla loro denominazione, in quanto, pur trattandosi di strumenti previsti da leggi che ne stabiliscono contenuti minimi, tipicità e ambito di competenza, accade tuttavia, attesa l'impossibilità delle norme di intercettare la molteplicità degli scenari e delle esigenze che si manifestano in seno all'attività di pianificazione, che l'applicazione della VAS possa discendere da giudizi di merito improntati al principio di precauzione ovvero in considerazione della potenziale presenza/assenza di impatti.



I piani e i programmi soggetti alla direttiva VAS

Alla denominazione del P/P devono corrispondere i contenuti di competenza e specificità dello strumento

Ai fini della valutabilità, oltre all'attitudine del P/P ad incidere concretamente su profili ambientali (Cons. di Stato sez. IV, 31/11/2012, n. 5715) è essenziale l'esplicitazione dei presupposti tecnici e analitici che sono alla base delle decisioni costitutive del P/P, in quanto è su tali aspetti che la VAS incide.

> Relativamente ai piani, la Commissione individua alcune tipicità specifiche quali (alcuni Piani, attualmente sfuggono alla VAS o non sono redatti):

- Disposizioni che ineriscono la destinazione dei suoli che stabiliscano le modalità di riassetto del territorio;
- Contenuti che fissano delle regole o un orientamento sul tipo di sviluppo che potrebbe essere appropriato o consentito in determinate aree;
- Proposizione di criteri da tenere in considerazione nel concepimento di uno o più progetti che possono rientrare nell'ambito applicativo della VIA.

> Relativamente ai programmi la Commissione individua alcune specificità quali:

- Dispositivo sistematico che prevede l'attuazione di una sequenza di opere e interventi finalizzati a perseguire medesimi obiettivi ed esigenze di carattere generale fissate da un programma;
- Il modo proposto per dare attuazione ad una politica (POR, etc.).

Piani e programmi promossi da privati devono essere sottoposti a VAS ?

A differenza dei progetti (VIA), non rientrano, di norma, nell'ambito di applicazione della direttiva i piani e i programmi elaborati dai privati per scopi propri ovvero da soggetti giuridici che pur prestando la propria attività quali concessionari o gestori di infrastrutture di interesse pubblico operano in conseguenza dell'attuazione di disposizioni approvate dalla PA, in precedenti livelli decisori - come si evince dal Documento della Commissione UE: Attuazione della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente 2009 e 2017.

Discrezionalità di merito e verifica di assoggettabilità a VAS

- > **Ambito di applicazione:** Art. 6 c. 3 e 3bis - per i P/P che rientrano nell'ambito applicativo della VAS, che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori.
- > **Condizioni e obiettivo della verifica:** si rende necessaria la valutazione ambientale qualora l'autorità competente valuti sulla base del procedimento di VdA, e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale, dell'area oggetto di intervento, che si possano produrre impatti significativi sull'ambiente.
- > **Ulteriori ambiti e condizioni di applicazione:** L'autorità competente valuta, sulla base del procedimento di VdA, se i P/P, diversi da quelli di norma assoggettati a VAS, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente.



Quale semplificazione ?

La Corte di Giustizia UE il 22/9/2011 afferma che non si può escludere la VAS a priori, ma solo dopo una istruttoria di verifica, per piani di piccole aree a livello locale. La Corte Costituzionale con sentenza n. 197 del 2014 sull'applicabilità della VAS (sia ordinaria che verifica di assoggettabilità) ai piani minori su piccole aree e alle varianti ai piani, ha statuito come: "la necessità del ricorso alla procedura di VAS o di assoggettabilità dipenda, non già da un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità, bensì dalla accertata significatività dell'impatto sull'ambiente e che detti interventi possono produrre

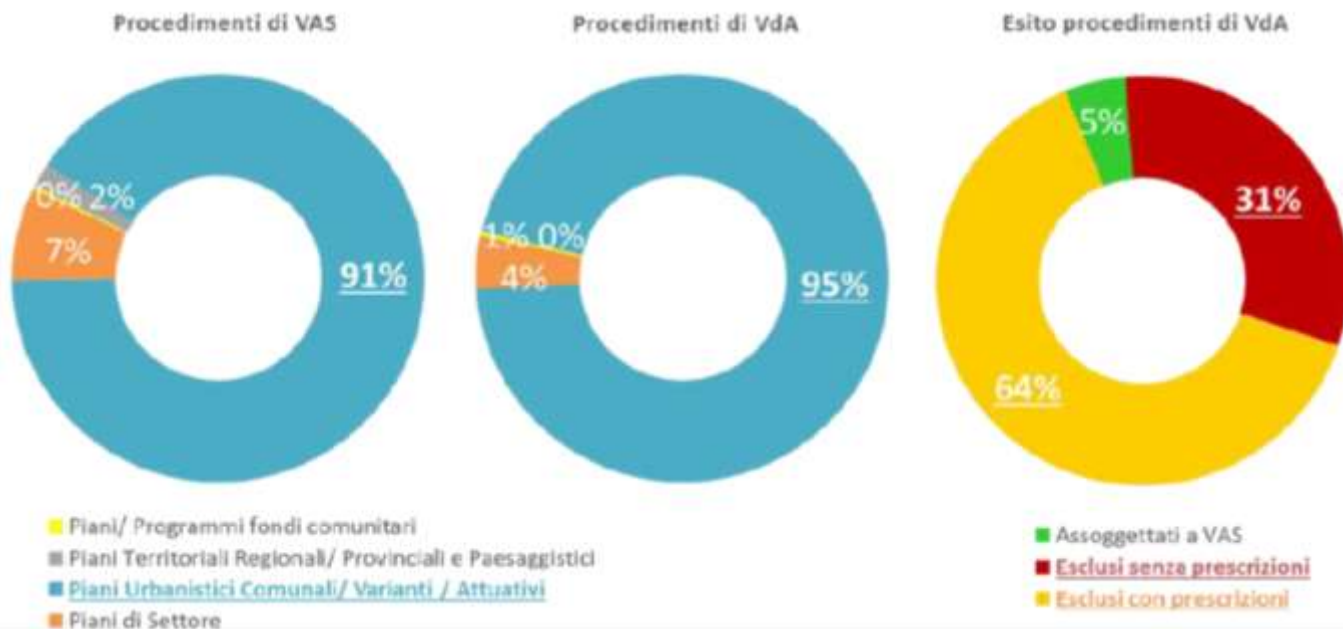
Semplificazione e verifica di assoggettabilità a VAS

Tabella 13. Numero di procedimenti di Verifica di assoggettabilità a VAS in Italia conclusi nel 2017 e confronto con anni precedenti

| Competenza | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Statale | 0 | 0 | 0 | 8 | 4 | 3 | 0 |
| Non statale | 953 | 1184 | 1060 | 1120 | 1034 | 1274 | 1425 |

Fonte: Rapporto 2018 sull'attuazione della VAS in Italia – Dati 2017

<http://www.va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/1595>



È necessario regolamentare ulteriormente l'ambito applicativo della VAS?

Il 91% dei procedimenti di VAS riguarda Piani urbanistici. Il 95% delle VdA ha ad oggetto Piani urbanistici comunali, Piani attuativi e varianti. Il 95% di questi procedimenti si conclude con parere di assoggettabilità negativo...



Semplificazione e verifica di assoggettabilità a VAS

Con la conversione del DL. 70/2011 sono di fatto già introdotti dei casi di semplificazione che escludono la VAS e la verifica di assoggettabilità

LEGGE 12 luglio 2011, n. 106 Art. 5, c. 8.

Per semplificare le procedure di attuazione dei piani urbanistici ed evitare duplicazioni di adempimenti, all'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste. Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati».

Semplificare individuando casi di esclusione o semplificare le Verifiche?

In realtà, se si legge attentamente il citato Art. 5 si evidenzia che tutta la norma non fa altro che invocare il principio di non duplicazione delle valutazioni e non come erroneamente può apparire, il fatto che determinate fattispecie possano a priori non dare effetti ambientali significativi. Come più volte stabilito in giudicato – Corte europea e Consiglio di stato – La verifica di assoggettabilità è lo strumento atto a verificare tale condizione, sia in termini escludenti che di assoggettabilità

Semplificazione e verifica di assoggettabilità a VAS

ALLEGATO I - Criteri per la verifica di assoggettabilità di piani e programmi

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 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;
- in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati;
- 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).

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 suolo;
- impatti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

Codificare la procedura può semplificare le Verifiche?

In attesa del refit comunitario della VAS, che si è da poco avviato, le PA regionali potrebbero predisporre linee guida e documenti di indirizzo che individuano modalità di verifica indicizzate o schematizzate dirette ad esempio alle VdA delle più ricorrenti varianti di Piano o di piani attuativi, e rispetto alle più note situazioni di attenzione ambientale entro le quali tali varianti o piani attuativi si trovano ad essere attuati. Si tenga sempre presente che tali soluzioni possono essere valide solo in un contesto in cui tutti gli strumenti sovraordinati abbiano svolto la VAS, ove prevista dalla legge.

VAS e Verifica di assoggettabilità – Il recepimento nella normativa della Regione Lombardia

AMBITO DI APPLICAZIONE VAS/VERIFICA

Il Documento di piano del PGT è sempre soggetto a Valutazione ambientale -VAS (comma 2, articolo 4, l.r. 12/2005).

Nel caso in cui sia vigente il PGT: i piani attuativi coerenti con il Documento di piano non sono soggetti né alla VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS; le varianti e i piani attuativi in variante al Documento di Piano sono di norma soggetti a VAS allorché ricadono nei punti a) e b) della direttiva 2001/42/CE così come previsto dal D.Lgs. 152/06 e s.m.i.;

Nel caso in cui non sia vigente il PGT: i piani attuativi sia conformi che non conformi al PRG e le varianti al PRG sono soggetti a VAS se ricadono nelle seguenti fattispecie:

- ✓ P/P elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE così come specificati negli allegati II, III e IV del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.;
- ✓ P/P per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE, così come recepiti nell'art. 5 del DPR 357/97 e s.m.i.

Verifica di assoggettabilità

Sono soggette a verifica di assoggettabilità a VAS, fatti salvi i casi esclusi dall'ambito di applicazione della VAS che vengono trattati al punto successivo, le varianti per le quali sussiste la contemporanea presenza dei seguenti requisiti:

- a) non costituiscono quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE e successive modifiche così come specificati negli allegati II, III e IV del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. (ovvero i progetti da sottoporre a verifica di VIA o VIA);
- b) non producono effetti sui siti di cui alla direttiva 92/43/CEE (SIC e ZPS);
- c) determinano l'uso di piccole aree a livello locale e/o comportano modifiche minori.

ESCLUSIONE DALLA VALUTAZIONE AMBIENTALE - VAS

Sono escluse dall'ambito di applicazione della valutazione ambientale - VAS:

- ✓ le rettifiche degli errori materiali;
- ✓ le modifiche necessarie per l'adeguamento del piano alle previsioni localizzative immediatamente cogenti contenute negli strumenti nazionali, regionali o provinciali di pianificazione territoriale, già oggetto di valutazione ambientale;
- ✓ le varianti localizzative, ai fini dell'apposizione del vincolo espropriativo, per opere già cartograficamente definite e valutate in piani sovraordinati o per la reiterazione del vincolo stesso;
- ✓ 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 (cosiddette varianti automatiche), ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere.

La verifica di assoggettabilità a VAS: questioni emergenti

Grazie per l'attenzione