VIA e VAS nelle ultime pronunce della giurisprudenza

14 Ottobre 2013
I giudici amministrativi sono intervenuti di recente ad affermare alcuni interessanti principi in materia ambientale e in particolare sulle procedure di VIA e VAS che, lo si ricorda, sono disciplinate dalla parte II del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006).

Dove, in estrema sintesi, la VAS può essere definita non tanto come una valutazione in senso stretto, da applicare ai piani e ai programmi in maniera meccanica, ma uno strumento che accompagna l'iter procedimentale avviato per l'approvazione degli stessi, in ogni fase, fino alla completa realizzazione.

La VAS si sostanzia , cioè, nell'analisi preventiva degli effetti che potranno essere provocati sull'ambiente dall'attuazione di determinati strumenti di pianificazione e programmazione.
Più specificatamente, essa 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 piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.
A tale scopo, il legislatore ha previsto che il procedimento di VAS avvenga contestualmente alla fase di avvio del processo di formazione del piano o del programma, tanto che l'eventuale sua omissione costituisce vizio di legittimità, comportante l'annullamento dell'atto finale di approvazione del piano o del programma.

I Piani e i programmi sottoposti a VAS sono individuati in tutti gli atti e i provvedimenti pianificatori o programmatori comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e che sono elaborati e/o adottati da un'autorità statale, regionale o locale, quando gli stessi possano avere impatti significativi sull'ambiente e sulpatrimonio culturale.
L'articolo 6 del D.Lgs. n. 152/2006 contiene l'elencazione generica di tutte le tipologie di piani e programmi per i quali va fatta la VAS.

La procedura di VIA è invece uno strumento preventivo, in grado di controbilanciare gli interventi sull'ambiente ed interagire con la pianificazione urbanistica, paesaggistica, energetica, socio-economica degli Stati membri. Essa descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:
– l'uomo, la fauna e la flora;
– il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
– i beni materiali ed il patrimonio culturale;
– l'interazione tra i fattori su indicati.

La VIA costituisce presupposto o parte integrante del procedimento di autorizzazione o approvazione dei progetti di opere ed interventi (per i quali è prescritta), tanto che la sua omissione comporta l'annullamento per violazione di legge del provvedimento finale di autorizzazione o approvazione.

Dopo questa premessa sui contenuti di VAS e VIA si rammenta che il Codice dell'Ambiente ha poi previsto che le Regioni possano, con proprie leggi e regolamenti ,disciplinare autonomamente alcuni aspetti relativi:

- all'individuazione dell'autorità competente e alla eventuale suddivisione delle competenze tra Regione Province e Comuni;
- alla delimitazione dell'ambito di applicazione della VAS per specifiche tipologie di piani e programmi;
- alla semplificazione temporale e procedurale nonché al coordinamento tra VAS, VIA e VI.

Rinviando al dossier ANCE sull'attuazione regionale in tema di VAS vediamo ora quali principi sono stati di recente affermati dalla giurisprudenza amministrativa.

Sull'ambito di applicazione della VAS si sono pronunciati di recente sia il TAR Campania sia il TAR Sicilia. Oggetto dell'indagine è l'applicazione obbligatoria (o meno) della VAS rispettivamente alle varianti urbanistiche e al piano paesaggistico.

Di seguito quello che hanno detto i tribunali.

TAR Campania, sentenza n. 3829 del 24 luglio 2013 – *Illegittima l'adozione di una variante sostanziale senza la preventiva VAS*

Le varianti ordinarie (non "minori") devono essere sottoposte a VAS e risulta a tale fine irrilevante, riferendosi al solo profilo procedurale, il fatto che essa sia stata adottata con procedura "semplificata" . Non rileva, infatti, la semplificazione della procedura, ma solo la natura sostanziale della variante. Nel caso di specie i giudici hanno ritenuto non meramente formale una variante adottata per adeguare il PRG agli strumenti di programmazione sovracomunali e alla legislazione nazionale e regionale sopravvenuta portando alla modifica di ben 21 articoli delle norme tecniche di attuazione. Si tratta, infatti, di modifiche che presentano una portata estesa e un'incidenza molto profonda su scelte, assetti ed equilibri strutturali del PRG. Per tale ordine di motivi tali varianti non possono ritenersi escluse tout court dalla VAS così come dalla previa verifica di assoggettabilità.

Tar Sicilia, sentenza n. 2392 del 2 ottobre 2013 – ***Sottoposizione a VAS del Piano paesaggistico- differenza rispetto al Piano urbanistico-territoriale***

Il Piano Paesaggistico in senso stretto va distinto dal Piano urbanistico-territoriale (anche ai sensi dell' art. 135, primo comma, d.lgs. n. 42/2004 *"Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143"*), il cui maggior impatto in materia di futuro sfruttamento edilizio del territorio può giustificare il ricorso alla procedura di valutazione ambientale strategica. Viceversa, il Piano Paesaggistico in senso stretto non determina alcun impatto sull'ambiente restando, quindi, escluso dall'applicazione della VAS perché non abilita alla realizzazione di progetti sul territorio e non cagiona alcuna alterazione dell'ambiente e sarebbe un controsenso sottoporre a valutazione ambientale piani di siffatta natura.

La finalità del Piano Paesaggistico è quella di indicare l'insieme coordinato dei parametri di tutela e salvaguardia dei valori paesistico-ambientali delle zone d'interesse paesaggistico, conformando a sé

tutti gli usi, pianificati e/o programmati, quell'uso del territorio che intercetti beni o contesti sensibili, cioè di imporre usi del territorio coerenti con lo sviluppo sostenibile (che è lo stesso scopo a cui risponde la VAS).

Sulle finalità della VAS ha preso di recente posizione il Consiglio di Stato mentre sul procedimento di VIA si sono pronunciati il TAR Marche e il TAR Puglia.

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 6 agosto 2013, n. 4151 – *Le valutazioni favorevoli già effettuate non possono essere rimesse in discussione*

La VAS è lo strumento volto a garantire gli effetti sull'ambiente dei piani e dei programmi, così da anticipare la valutazione della compatibilità ambientale ad un momento anteriore alla loro elaborazione ed adozione, in una prospettiva globale di sviluppo sostenibile idonea a conciliare, anche attraverso soluzioni alternative, l'utilizzazione del territorio e la localizzazione degli impianti con la tutela dei valori ambientali. La valutazione favorevole compiuta in sede di VAS non può, quindi, (nella specie: in sede di esame della proposta di variante al piano regolatore) essere rimessa in discussione per i profili attinenti alla compatibilità con l'ambiente del piano.

Tar Marche, sentenza n. 629 del 13 settembre 2013 – *La VIA non è una mera verifica di natura tecnica*

La valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio – economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione zero. Si tratta, quindi, di un provvedimento con cui è esercitata una vera e propria funzione d'indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici.

Tar Puglia, sentenza 24 settembre 2013, n. 1340 – *VIA e discrezionalità amministrativa*

In tema di VIA, le scelte della pubblica amministrazione hanno natura discrezionale, alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti. Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita infatti un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti.