

LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE NON È OBBLIGATORIA, MA SOLO FACOLTATIVA NELL'AMBITO DI ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE O PROGRAMMAZIONE

DI FEDERICO VANETTI

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. II, 26 novembre 2019, n. 2500 – Pres. Caso; Est. De Vita - Associazione I.N. Onlus (Avv.ti Federico Gualandi e Maria Agostina Cabiddu) c. Comune di Milano (avv.ti Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti ed Elena Maria Ferradini), Regione Lombardia (avv. Piera Pujatti), FS S.U. s.r.l. (avv.ti Francesco Gianni e Maria Grazia Lanero), F.d.S. s.p.a. (n.c.), R.F.I. s.p.a. (n.c.)

La VIA ha ad oggetto un progetto o un'attività puntuale e non attività pianificatorie o programmatiche, che invece vanno sottoposte a VAS. Pertanto, in relazione ad atti di pianificazione che richiedono una successiva attività di esecuzione, attraverso dei progetti specifici, non è obbligatoria l'effettuazione della VIA, dovendo la stessa essere eseguita in sede di realizzazione del singolo intervento. La normativa, d'altro canto, in linea con quanto appena rilevato, si limita a prevedere la facoltà e non già l'obbligo di svolgere nell'ambito del procedimento di VAS la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA. Quanto al rischio di futura parcellizzazione della VIA, legata alla realizzazione di singoli progetti, va richiamato l'obbligo di procedere all'effettuazione contestuale e cumulativa della valutazione nel caso si tratti di progetti collegati e incidenti nello stesso ambito.

È questione spesso controversa l'applicazione della procedura di VIA (o sua verifica) agli interventi di pianificazione urbanistica.

La disciplina dell'Unione Europea in materia di tutela ambientale, e parallelamente il diritto nazionale che da essa trae origine, hanno conosciuto per lungo tempo il solo istituto della VIA. Conseguentemente, in passato, la VIA assolveva alla duplice funzione di valutazione prospettica e strategica degli impatti ambientali di interventi rilevanti e veniva comunemente anticipata al momento della pianificazione e/o programmazione di un intervento urbanistico rientrando nelle casistiche dei progetti inclusi nei relativi allegati.

Con il recepimento dell'istituto della VAS nel nostro ordinamento, invero, sono state previste due valutazioni distinte, che dovrebbero trovare applicazione in momenti differenti: l'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006 definisce la VAS come valutazione ambientale di piani e programmi e la VIA come valutazione dell'impatto ambientale dei progetti.

Nonostante il distinguo contenuto nella vigente normativa, l'applicazione della VIA ai grandi interventi di trasformazione urbanistica rappresenta ancora oggi un punto dibattuto che porta spesso a confondere l'applicazione e le finalità dei due strumenti.

Il dubbio deriva principalmente dal fatto che l'Allegato IV del d.lgs. n. 152/2006, al punto 7, lettera b), assoggetta a verifica di VIA i *“progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari”* e i *“progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari”*.

Tale tipologia di interventi è quasi sempre soggetta a pianificazione urbanistica con il che, in tale sede, gli enti chiedono anche l'assoggettamento dell'intervento a verifica di VIA, oltre che a VAS.

La sentenza in commento aiuta a distinguere gli ambiti applicativi delle due valutazioni, consolidando gli orientamenti più recenti¹.

Alla luce del dato normativo nazionale, risulta chiaro che la VAS e la VIA, per quanto accomunate da finalità analoghe e comuni, si distinguono per contenuti, ambito di applicazione e procedura. D'altra parte affermare l'identità dei due istituti implicherebbe una illogica duplicazione procedurale, evidentemente in contrasto con i principi generali di efficacia ed efficienza che sempre dovrebbero contraddistinguere l'attività amministrativa.

Per delimitare correttamente gli ambiti di applicazione dei due strumenti, occorre dunque tenere distinte le fasi procedurali attraverso cui possono svilupparsi gli interventi di trasformazione, ossia occorre distinguere la fase urbanistica da quella edilizia.

I piani e i programmi, infatti, attengono al livello macroscopico della pianificazione urbanistica, considerano strategicamente un possibile uso del suolo che verrà attuato in un arco temporale indicativamente decennale, attraverso un insieme di interventi. L'approvazione del piano o programma usualmente non autorizza la realizzazione dell'intervento².

Al contrario, i progetti edilizi sviluppano in maggior dettaglio il singolo intervento previsto da un piano o da un programma e sono prodromici alla realizzazione dell'intervento medesimo, in quanto l'approvazione del progetto costituisce normalmente autorizzazione a costruire l'opera.

A conferma di ciò, basti considerare che il rapporto ambientale per la VAS e lo studio di impatto ambientale per la VIA devono essere predisposti con riferimento a livelli progettuali e informazioni differenti, gli uni propedeutici e anticipatori degli altri.

Così chiarita la differenza ontologica tra piani urbanistici e progetti edilizi, dovrebbe conseguentemente apparire chiaro che gli istituti della VAS e della VIA, per quanto rivolti al medesimo fine di verifica degli impatti ambientali determinati dall'attività antropica, sono strumenti distinti che trovano applicazione rispetto a casi non necessariamente coincidenti e in momenti differenti.

L'Allegato IV, dunque, deve essere letto e considerato alla luce del distinguo sopra illustrato tra piani e progetti, con il che la categoria *“progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari”* e *“progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari”* comporta che i piani e programmi aventi tali soglie o caratteristiche devono essere sottoposti a VAS, ma non necessariamente anche a verifica di VIA.

Tale verifica dovrà essere svolta in una fase successiva, qualora i progetti discendenti dal piano o programma rientrino di per sé in una delle categorie di cui all'allegato (non solo aree di trasformazione, ma anche infrastrutture, ecc.).

In tal senso, la sentenza in commento richiama l'obbligo di procedere all'effettuazione contestuale e cumulativa della valutazione nel caso si tratti di progetti collegati e incidenti nello stesso ambito al fine di evitare il rischio di futura parcellizzazione della VIA.

Tuttavia, con specifico riferimento a tale aspetto, occorre tenere in considerazione quanto previsto dal D.M. del 30 marzo 2015³ e, in particolare, dal punto 4.1 che esclude l'applicazione del criterio del cumulo rispetto a quei progetti la cui realizzazione è già prevista in piani o programmi sottoposti a VAS.

Tale esclusione presume che il piano o programma individui già la localizzazione dei futuri progetti, ovvero individui criteri e condizioni per l'approvazione e autorizzazione degli stessi.

La ratio di tale esclusione è esplicitata allo stesso punto 4.1. laddove è chiarito che la *“VAS risulta essere il contesto procedurale più adeguato a una completa e pertinente analisi e valutazione di effetti cumulativi indotti dalla realizzazione di opere e interventi su un determinato territorio”*.

La sentenza del TAR Lombardia, dunque, andrebbe riletta alla luce delle linee guida ministeriali, con il che non è detto che i singoli progetti edilizi in attuazione di un piano urbanistico assoggettato a VAS debbano nuovamente essere sottoposti a verifica di VIA con valutazione cumulativa degli impatti.

Anzi, le linee guida deporrebbero in senso contrario, limitando la verifica di VIA solo a quegli specifici progetti di maggior dettaglio che di per sé rientrano tra le categorie di cui all'allegato IV.

In conclusione, dunque, la facoltà di anticipare la procedura di VIA (o sua verifica) alla fase di pianificazione urbanistica è una facoltà per il soggetto precedente e potrebbe avere senso ogni qualvolta sia chiaro fin dall'origine che alcuni dei singoli progetti edilizi attuativi del piano ricadano di per sé nell'ambito di applicazione della VIA. Di contro, una VIA complessiva sull'intero programma di interventi non troverebbe giustificazione nel dettato normativo e rappresenterebbe di per sé un aggravio procedimentale.

¹ *Ex multis*, si vedano anche T.A.R. Venezia, n. 52 del 2016 *“I procedimenti VIA e VAS costituiscono notoriamente dei procedimenti distinti, nell'ambito dei quali la VAS attiene a piani e programmi e, più in generale alle scelte pianificatorie, mentre la VIA riguarda l'impatto ambientale dei singoli progetti”* e Consiglio di Stato, n. 4471 del 2017 *“La VAS è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale. È 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”* (in senso conforme anche Consiglio di Stato sez. IV, 26/02/2015, n.975). Sul punto anche T.A.R. Milano, sez. II, 05/04/2016, n.647, secondo cui *“la valutazione ambientale strategica ha la finalità di guidare l'Amministrazione nell'effettuazione delle scelte discrezionali da compiersi nei procedimenti volti all'approvazione dei piani e dei programmi, in modo da far sì che tali scelte siano sempre orientate a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente. Per assicurare il raggiungimento di questo scopo si è previsto che la procedura della VAS sia concomitante a quella che ha per oggetto l'approvazione dei piani e dei programmi sì da favorire sin da subito l'emersione e l'evidenziazione dell'interesse ambientale. La VAS, quindi, avendo ad oggetto atti di ampio respiro, espressione di una pluralità di scelte, non si esprime sulla compatibilità ai valori ambientali di un singolo intervento, ma attiene al complesso delle decisioni che si intendono far confluire nel piano o nel programma affinché sia assicurata la complessiva aderenza di tali atti alle esigenze di protezione dei suddetti valori. La*

valutazione di singoli progetti, riguardanti specifiche opere, viene invece effettuata nell'ambito della valutazione di impatto ambientale (VIA), con l'obiettivo di verificare l'impatto sull'ambiente della singola opera progettata".

² *Esistono, tuttavia, diverse eccezioni rispetto ai quali sussiste una piena coincidenza tra piano urbanistico e progetto edilizio (si pensi al caso dello Sportello Unico per le Attività Produttive, che prevede una procedura di approvazione unica) ovvero rispetto ai quali la procedura di verifica di VIA debba essere correlata allo sviluppo urbanistico (es. per le autorizzazioni delle grandi strutture di vendita).*

³ Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'11 aprile 2015.