

VAS E VARIANTI PARZIALI ALLO STRUMENTO URBANISTICO

DI ELENA CAPONE

TAR Piemonte, Sez. II, 23 marzo 2020 n. 210 - Pres. Testori, Est. Cattaneo - G.R., E.M. e E.M. (Avv.ti A. Sciolla e S. Viale) c. Comune di Chieri (Avv. F. Dal Piaz).

La previsione di una pluralità di modifiche allo strumento urbanistico, dislocate in più parti del territorio, non importa necessariamente un minor impatto ambientale rispetto ad un intervento urbanistico concentrato in un'unica area del territorio comunale, basti solo pensare all'incidenza sul consumo di suolo.

In materia di VAS deve trovare applicazione un principio analogo a quello che è stato in più occasioni affermato dalla giurisprudenza in materia di valutazione di impatto ambientale, secondo cui, per valutare se occorra o meno la VIA di un determinato intervento, è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progetto di ampliamento di un'opera già esistente, bensì alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione; in sede di valutazione di impatto ambientale, infatti, l'amministrazione non può effettuare una valutazione parcellizzata di interventi connessi sotto il profilo soggettivo, territoriale e ambientale, dovendo invece tenere conto della loro reciproca interazione.

Il TAR Piemonte con la sentenza in commento si esprime con un'interessante pronuncia sul tema della sottoposizione alla procedura di VAS e di verifica di assoggettabilità a VAS di varianti parziali allo strumento urbanistico comunale.

I ricorrenti, privati proprietari di alcuni terreni retrostanti rispetto alle porzioni di territorio sottoposte a variante, hanno eccepito l'illegittimità sotto vari profili della delibera di approvazione di una variante parziale al P.R.G. e della delibera di adozione della variante stessa, nonché il verbale dell'organo tecnico comunale con cui la variante è stata esclusa dalla verifica di assoggettabilità a VAS, lamentando un pregiudizio economico e personale per la perdita di luce e panorama derivante dalle nuove edificazioni, oltre che per le criticità ambientali legate al consumo di suolo e al rischio idrogeologico incidenti sui lotti confinanti.

In particolare, il TAR Piemonte si esprime su due dei profili di illegittimità evidenziati dai ricorrenti, ovvero l'elusione da parte del Comune delle norme e dei principi che regolano la VAS, mediante una parcellizzazione degli interventi che avrebbe portato ad una perdita della visione di insieme delle modifiche urbanistiche da attuare, e l'illegittimità della previsione dell'attuazione della compensazione ambientale mediante monetizzazione sostitutiva della realizzazione diretta.

Come noto, secondo quanto previsto dall'art. 6 D. Lgs. 152/2006 (TUA), e limitatamente al caso in esame, i piani e programmi elaborati per la gestione della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, così come le loro modifiche, devono essere assoggettate a VAS contestualmente alla loro elaborazione.

La procedura di VAS, infatti, essendo preposta all'analisi degli eventuali impatti ambientali che i piani e programmi potrebbero apportare sul territorio interessato, è posta a tutela dello sviluppo ambientale sostenibile assicurando un elevato livello di protezione dell'ambiente e costituisce parte integrante del procedimento di adozione e approvazione¹.

Il comma 3 dell'art. 6 del TUA prevede altresì che i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi possono essere escluse dall'assoggettamento al procedimento di VAS, salvo il caso in cui, nel corso del procedimento di verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 12 TUA, l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, anche tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

Per meglio definire il significato da attribuire al concetto di "impatto ambientale" occorre guardare alla definizione fornita dall'art. 5, lett. c), del TUA, per cui si deve intendere per impatto ambientale qualunque effetto significativo, diretto e indiretto, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: *i)* popolazione e salute umana; *ii)* biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; *iii)* territorio, suolo, acqua, aria e clima; *iv)* beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; *v)* nonché l'interazione tra i fattori sopra elencati.

Occorre precisare come nel caso in esame l'Amministrazione comunale, proprio in virtù del comma 3 dell'art. 6 cit. e sulla base di una riduzione degli interventi da inserire nel progetto di variante parziale, ha dunque deciso di sostituire la fase di assoggettamento a VAS con la fase di verifica di assoggettabilità a VAS, esprimendo allo stesso tempo, in asserita applicazione della volontà di minimizzare gli impatti ambientali della variante stessa, l'intenzione di distribuire sul territorio la capacità edificatoria disponibile *"ad aree già edificate o a lotti interclusi e marginali agli abitati esistenti, nonché su fabbricati preesistenti"* mediante più interventi e quindi più varianti parziali al PRG.

Secondo il TAR Piemonte, tuttavia, la scelta comunale non è legittima, poiché *"a fronte di un tale intento unitario, non poteva che essere unitaria anche la valutazione circa la necessità o meno di sottoporre le varianti, complessivamente considerate, a valutazione ambientale strategica: la valutazione delle conseguenze ambientali derivanti dalle varianti che l'amministrazione ha intenzione di approvare necessita invero di un'unica procedura con cui vengano valutati i complessivi effetti sull'ambiente."*

Infatti, *"La valutazione, prescritta dall'art. 6, d.lgs. n. 152/2006, circa l'utilizzo o meno di "piccole aree a livello locale" e della produzione o meno di "impatti significativi sull'ambiente" doveva, quindi, essere condotta prendendo in considerazione tutte le varianti che l'amministrazione voleva approvare e non solo la variante, singolarmente presa, pena, in caso contrario un aggiramento della norma."*

Il TAR Piemonte, riferendosi in particolare all'incidenza delle modifiche dello strumento urbanistico sul consumo di suolo, afferma che la previsione di una pluralità di interventi non si traduce necessariamente in un minor impatto ambientale rispetto ad un intervento urbanistico concentrato in un'unica area del territorio comunale.

A fronte di tale affermazione, pertanto, il TAR Piemonte applica al caso in esame, mediante interpretazione analogica, un principio costantemente ribadito dalla giurisprudenza in materia di VIA *“secondo cui, per valutare se occorra o meno la VIA di un determinato intervento, è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progetto di ampliamento di un’opera già esistente, bensì alle dimensioni dell’opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l’opera finale nel suo complesso che, incidendo sull’ambiente, deve essere sottoposta a valutazione; in sede di valutazione di impatto ambientale, infatti, l’amministrazione non può effettuare una valutazione “parcellizzata” di interventi connessi sotto il profilo soggettivo, territoriale e ambientale, dovendo invece tenere conto della loro reciproca interazione”*.

Per quanto riguarda il secondo profilo di illegittimità analizzato dal TAR Piemonte, il Comune, come lamentato dai ricorrenti, avrebbe ammesso la monetizzazione degli interventi di compensazione ambientale senza nemmeno prevedere la localizzazione alternativa nel territorio comunale delle aree di compensazione ambientale, qualificate dalle norme tecniche attuative quali *“standard urbanistici aggiuntivi”*. Negli allegati alla delibera di approvazione non è stato previsto, infatti, alcun incremento quantitativo delle aree a standard destinate alla compensazione ambientale, comportando così la violazione del vincolo di riequilibrio ambientale sul quale si basano la variante e l’esclusione della stessa dal relativo procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS.

Nel corso del procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS, infatti, l’ARPA e la Provincia nei loro pareri hanno affermato quale condizione per l’esclusione della variante in esame dalla procedura di assoggettabilità, la necessità di prevedere opere di compensazione ambientale al fine di garantire la sostenibilità della variante stessa.

La relazione alla variante, nell’illustrare le modifiche normative con essa introdotte al PRG, ha previsto interventi di compensazione ambientale, *“pari alla somma delle superfici coperte, accessi viabilità e parcheggi relativi al nuovo intervento edilizio”*, prevedendo che le aree di compensazione *“considerate aggiuntive [...] possono essere individuate all’interno dell’ambito o in aree limitrofe o ancora previste su aree di proprietà comunale all’uopo individuate”*. È stato, altresì, previsto che *“la compensazione potrà essere realizzata direttamente a carico del proponente in aggiunta agli oneri di urbanizzazione o eventualmente monetizzata secondo le tariffe in vigore relative alla compensazione ambientale”*.

L’impiego, da parte del Comune, delle somme derivanti dalla monetizzazione degli interventi di compensazione ambientale per la realizzazione delle compensazioni, affermato in corso di causa e volto a garantire la persecuzione dell’obiettivo finale relativo alla realizzazione delle opere di compensazione ambientale, non figura in alcuna disposizione della variante definitivamente approvata e pertanto il TAR Piemonte ne afferma l’inidoneità a preservare la legittimità del provvedimento impugnato costituendo una mera manifestazione di intenti priva di effetti cogenti.

Inoltre, nulla è stato obiettato, da parte della difesa dell’amministrazione comunale, alle affermazioni dei ricorrenti secondo cui nella variante non è stato previsto alcun incremento delle aree a standard destinate alla compensazione ambientale in misura corrispondente a quelle oggetto di modifica, necessario in considerazione della previsione che consente di reperire le aree di compensazione ambientale su aree pubbliche individuate a tale scopo.

La mancata individuazione di tali aree nella variante impugnata non essendo stata contestata in corso di giudizio è stata posta a fondamento della decisione del TAR Piemonte, in virtù del disposto dell’art. 64, comma 2, c.p.a.

Secondo il TAR Piemonte quindi la previsione della facoltà di monetizzazione in luogo della cessione di aree compensative, da destinare a parco, e la mancata individuazione nella variante approvata di ulteriori aree a standard da destinare alla compensazione finisce, effettivamente, con l'aggiungere le condizioni in forza delle quali è stato deciso di sostituire la fase di assoggettamento a VAS con la fase di verifica di assoggettabilità a VAS che avevano invece consentito di ritenere garantita la sostenibilità ambientale della variante.

Il provvedimento di approvazione della variante e quelli ad esso presupposti sono quindi stati annullati dal TAR Piemonte che ha individuato nell'elusione delle norme disciplinanti il procedimento di VAS e di verifica di assoggettabilità a VAS l'illegittimità della variante parziale approvata dal Comune resistente.

¹ L'art. 11, comma 3, D. Lgs. 152/2006 prevede espressamente come la VAS debba essere svolta anteriormente rispetto all'approvazione di piani o programmi o al più contestualmente alla formazione degli stessi. Infatti, la norma chiarisce che la VAS *“è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione”*.

Come rilevato dalla giurisprudenza, il comma 3 dell'art 11 cit. attua nel nostro ordinamento i principi stabiliti dalla Direttiva 2001/42/CE, la quale *“prescrive l'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione dei suddetti piani e programmi i quali, pertanto, prima di essere adottati, debbono essere sottoposti ad una specifica valutazione che metta in evidenza le ricadute ambientali derivanti dalla loro futura attuazione. Questi principi si desumono, oltre che dall'art. 1 della Direttiva stessa, anche dal suo quarto considerando, laddove si sottolinea che la valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente proprio in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione di tali piani e programmi “siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione”* (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 1319 del 21.05.2018).

Anche il Consiglio di Stato ha affermato la necessità che la VAS sia svolta contestualmente al procedimento di pianificazione, infatti *“L'art. 11, D. Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) costruisce la VAS non già come un procedimento o sub procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un “parere” che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima.”* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 133 del 12.01.2011).