

ESENZIONE VAS E LOCALIZZAZIONE DI SINGOLE OPERE

DI FEDERICO VANETTI E CARLA PICCITTO

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3244 del 15 aprile 2025

L'art. 6, comma 12, d.lgs. n. 152/2006 per cui "la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere" deve interpretarsi, in base a un ragionamento "a fortiori" per cui la modifica a carattere "lenticolare" di un piano locale, derivante dall'approvazione di una singola opera pubblica, si iscrive nel concetto di "modifica minore" e deve essere giudicata come fattispecie che non comporta la necessaria sottoposizione a V.a.s.. Ciò, posto che la disciplina unionale consente per la "diretta" modifica di "piani e programmi" – atti amministrativi costituenti naturaliter l'oggetto del procedimento di valutazione ambientale strategica - in presenza delle su richiamate condizioni, l'esclusione dalla sottoposizione a V.a.s., la medesima conclusione s'impone, a maggior ragione, quando la modificazione del piano o del programma discende dall'approvazione di un progetto che comporta il medesimo effetto giuridico, dovendosi scorgere un'identica ratio giuridica fra le due fattispecie.

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato chiarisce l'interpretazione da attribuire alle ipotesi di esenzione dalla valutazione ambientale strategica ("VAS") previste dall'art. 6, co. 12 del D. Lgs. 152/2006, secondo cui "Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale, urbanistica o della destinazione dei suoli conseguenti all'approvazione dei piani di cui al comma 3-ter, nonché 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 è necessaria per la localizzazione delle singole opere".

Nel caso in esame, la Regione Lazio aveva approvato la modifica non sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale (l'"AIA") dell'impianto di trattamento rifiuti di Aprilia, finalizzata alla realizzazione di una nuova area di stoccaggio confinante con l'impianto esistente. Dal momento che tale nuova area di stoccaggio avrebbe dovuto essere collocata in zona agricola adiacente, ma esterna al perimetro dell'impianto già esistente, la modifica dell'AIA ha comportato anche la contestuale variante allo strumento urbanistico vigente.

Nell'approvare la modifica non sostanziale dell'AIA, tuttavia, la Regione Lazio non ha ritenuto necessario esperire la valutazione ambientale strategica preliminarmente all'approvazione. Il Comune di Aprilia, perciò, è insorto contro l'approvazione, contestandola in primo e in secondo grado: sia il Tribunale Amministrativo che il Consiglio di Stato hanno confermato la correttezza dell'operato della Regione Lazio, che ha escluso doversi effettuare la VAS.

Prima di entrare nel merito di quanto chiarito dal Consiglio di Stato, e per comprenderne meglio la portata, è utile rammentare la distinzione operata dalla dottrina tra localizzazione e zonizzazione. Mentre la zonizzazione è intesa come la disciplina urbanistica che interessa un'area vasta alla quale viene impressa una regolamentazione omogeneaⁱ. Al contrario, la localizzazione rappresenta una disciplina negativa di singole areeⁱⁱ, consistendo nella "identificazione di un'area, di norma di dimensioni ristrette, nella quale viene prevista la realizzazione di un'opera pubblica e l'imposizione

*futura di una pubblica servitù e pertanto viene apposto il vincolo espropriativo al fine di salvaguardarne la destinazione*ⁱⁱⁱ.

Una volta chiarito che la localizzazione è deputata ad individuare *ex ante* il luogo più idoneo alla realizzazione di una singola opera di interesse pubblico e non assolve, pertanto, alla più generale funzione pianificatoria e di governo del territorio di aree vaste - tipica dei piani che sono per legge sottoposti alla VAS - l'argomentazione svolta dalla sentenza in commento non può che risultare altrettanto chiara.

Nel caso in esame, infatti, la regione Lazio ha approvato la modifica dell'AIA relativa all'impianto di trattamento rifiuti per includervi anche la nuova area di stoccaggio. Tuttavia, il fatto che l'area di stoccaggio dovesse essere realizzata in un lotto adiacente a destinazione agricola, occorrendo altresì una variante allo strumento urbanistico, proprio per il carattere puntuale di tale modifica, non comporta che sia svolta una vera e propria attività pianificatoria, usualmente soggetta alla VAS.

Come ormai pacificamente chiarito sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza prevalenti, la VAS è rivolta all'esame degli impatti di piani o programmi, i quali definiscono l'utilizzo di una porzione vasta di territorio tramite una strategia complessiva e non dettagliata. Al contrario, la VIA è lo strumento per esaminare gli impatti ambientali di uno specifico progetto, il quale si contraddistingue per un approfondimento di maggior dettaglio, con la conseguenza che la VIA esamina effetti altrettanto puntuali (solo a titolo esemplificativo, si rammenti che sono valutati gli impatti di cantiere).

L'esenzione dalla VAS prevista dall'art. 6, co. 12, però, è riferita non tanto al più generico caso di varianti agli strumenti di pianificazione urbanistica (soggetti a VAS), ma al diverso caso di localizzazione e autorizzazione di singole opere, le quali comportano quale conseguenza indiretta anche variante urbanistica.

Ebbene, non sono infrequenti nell'ordinamento giuridico norme che – dato il prevalente interesse pubblico ad approvare una determinata opera – ricollegano all'approvazione anche ulteriori effetti giuridici pressoché automatici, come quello di variante urbanistica (solo per citarne alcuni, si pensi all'art. 19 del DPR n. 327/2001 oppure artt. 7 e 8 del DPR n. 160/2010). In tali casi, è la stessa previsione di legge, implicando in modo automatico l'effetto di variante, a lasciare intendere che la localizzazione sia solo strumentale e complementare all'approvazione dell'opera e non venga in rilievo quale espressione del potere pianificatorio e di governo del territorio in senso ampio.

Il Consiglio di Stato, per giungere a tale conclusione, dapprima dà conto di una corrente minoritaria precedente, la quale aveva ritenuto che l'esenzione dalla VAS prevista dal citato art. 6, co. 12 si applicasse solo nel caso di modifiche alla localizzazione di un'opera che non comportino variante urbanistica (così Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 263/2015).

A questa iniziale interpretazione, però, ne è seguita un'altra della medesima Sezione, e recentemente invalsa^{iv}, che mette in rilievo proprio il carattere lenticolare e puntuale che contraddistingue l'autorizzazione di una singola opera, anche in variante urbanistica.

In tal senso, si è affermato che *“Va inoltre osservato che ai sensi dell'art. 6, commi 3 e 3 bis del D.Lgs. n. 152 del 2006, la verifica di assoggettabilità riguarda solo i piani e i programmi individuati dalla disposizione per i quali la procedura di VAS è discrezionale. Pertanto, mentre la valutazione di impatto ambientale ha ad oggetto un progetto o un'attività puntuale, le attività pianificatorie o programmatiche devono essere sottoposte a valutazione ambientale strategica: nel caso in esame, dunque, poiché oggetto di autorizzazione è un progetto per l'ampliamento di un impianto di recupero, lo stesso non è da sottoporsi a VAS o a verifica di assoggettabilità a VAS”* (così Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 2022 n. 4351^v).

Non solo. A sorreggere ulteriormente l'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, viene portata altresì la giurisprudenza euro unitaria in materia^{vi}.

In particolare, il Consiglio di Stato richiama la pronuncia della Corte di Giustizia (Sez. III, 21 dicembre 2016 C-444/15) resa sull'art. 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42 che dispone che: *"Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente"*.

Secondo il giudice amministrativo, la pronuncia reca affermazioni di carattere ermeneutico che, pur riferite all'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, sono ritenute applicabili anche al caso in esame e all'interpretazione dell'art. 6, co. 12, d.lgs. n. 152/2006.

La Corte di Giustizia ha affermato che la necessaria applicazione della VAS non va disposta dagli Stati membri quando:

- §. 68: *"...un piano o un programma [soddisfi] due condizioni cumulative. Da un lato, tale piano o tale programma deve determinare l'uso di una "piccola area" e, dall'altro, tale area deve trovarsi a "livello locale"."*;

§. 71: *"Di conseguenza, per poter qualificare un piano o un programma come un provvedimento che determina l'uso di una piccola area "a livello locale" ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42, tale piano o tale programma deve essere elaborato e/o adottato da un'autorità locale, e non da un'autorità regionale o nazionale."*;

- §. 72: *"Per quanto riguarda la nozione di "piccola area", la qualità di "piccola", secondo il significato consueto di quest'ultima nel linguaggio corrente, fa riferimento all'estensione dell'area. Come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, tale criterio dell'estensione dell'area può essere interpretato esclusivamente come costituito da un elemento meramente quantitativo, segnatamente dalla superficie dell'area interessata dal piano o dal programma di cui all'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2001/42, a prescindere dagli effetti sull'ambiente."*;

- §. 73 *"...il criterio dell'uso di "piccole aree" deve essere soddisfatto in aggiunta a quello della determinazione a livello locale, l'area interessata deve costituire, proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima."*

Al ricorrere di questi criteri (i.e. piano di livello locale che determina l'uso di un'area di piccole dimensioni), la VAS dovrà essere esperita soltanto se lo Stato membro decida che tale modifica possa comportare effetti significativi sull'ambiente. In assenza di un simile scrutinio prognostico, la VAS non è necessaria.

Conclude perciò il Consiglio di Stato nei seguenti termini: *"Applicando tali principi al caso di specie e, in particolare, rispetto all'interpretazione dell'art. 6, comma 12, d.lgs. n. 152/2006, deve ritenersi che l'affermazione secondo cui "la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere" debba interpretarsi, in base ad un ragionamento "a fortiori", nel senso che la modifica a carattere "lenticolare" di un piano locale, derivante dall'approvazione di una singola opera pubblica, si iscriva nel concetto di "modifica minore" e debba essere giudicata come fattispecie che non comporta la necessaria sottoposizione a VAS."*

In particolare, se la disciplina unionale consente per la "diretta" modifica di "piani e programmi" - atti amministrativi costituenti naturaliter l'oggetto del procedimento di valutazione ambientale strategica - in presenza delle su richiamate condizioni, l'esclusione dalla sottoposizione a VAS, la medesima conclusione s'impone, a maggior ragione, quando la modificazione del piano o del programma discende dall'approvazione di un progetto che comporta il medesimo effetto giuridico, dovendosi scorgere un'identica ratio giuridica fra le due fattispecie"^{vii}.

Ne deriva, perciò, la condivisibile conclusione dell'esonero dallo scrutinio di VAS della localizzazione che siano solo accessorie all'autorizzazione di una specifica opera.

ⁱ In tal senso, tra gli altri: G. C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, ed. 2014, pp. 147 ss.; G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico*, ed. 2019, pp. 79 ss.

ⁱⁱ Così G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico* ed. 2019, pp. 77 ss.

ⁱⁱⁱ Così G. C. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, ed. 2014, pp. 1167 ss.

^{iv} Ex aliis, Cons. Stato, Sez. IV, 31 marzo 2022 n. 2368, relativa alla "*Determinazione Motivata Conclusiva*" ed il "*Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*" per la realizzazione e l'esercizio di un "impianto di produzione di biometano dalla digestione anaerobica di fonti rinnovabili - matrici organiche biodegradabili provenienti da scarti dell'agro-industria e dalla raccolta differenziata della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU, per circa 48.000 ton/anno in ingresso) - con trattamento di digestato solido e liquido per la produzione di compost e riutilizzo delle acque". Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2020, n. 2724; sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377; sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5249; sez. V, 13 marzo 2014, n. 1180

^v Giudizio relativo all'A.i.a. avente ad oggetto il "*Progetto per l'ampliamento dell'impianto di valorizzazione raccolta differenziata con compostaggio aerobico sito nel Comune di Tarquinia, loc. Olivastro (VT), già autorizzato con autorizzazione unica ambientale (A.U.A.) del Comune di Tarquinia n. 3847, del 06/12/2015 e ss.mm.ii., con implementazione di una sezione dedicata alla digestione anaerobica dei rifiuti non pericolosi, con produzione di biometano, e compost di qualità*"

^{vi} Il Comune appellante aveva, infatti, anche chiesto che si procedesse alla disapplicazione dell'art. 6, comma 12, d.lgs. n. 152/2006 oppure al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia sul presupposto che tale interpretazione non risulta conforme alle norme della Direttiva n. 42 del 2001

^{vii} Aggiunge il Consiglio di Stato che "*Il piano modificato nella vicenda in esame risulta essere un piano sostanzialmente predisposto da un'autorità locale [...] e l'area interessata può definirsi "piccola area" in quanto coincidente con quella di una singola opera, che, nel caso di specie, è agevole accertare con cognizioni di comune esperienza, risulta neppure particolarmente estesa in rapporto all'estensione del territorio comunale, trattandosi dello 0,03% del territorio comunale secondo quanto dedotto in atti dalle parti [...]. Neppure risulta dimostrato nel presente giudizio che la modificazione dovuta alla variante produca impatti significativi sull'ambiente, in senso contrario a quanto dichiarato dalla società e apprezzato dall'amministrazione competente nel relativo procedimento*".