

La Valutazione Ambientale Strategica nell'esperienza veneta*

I principi fondamentali che ispirano la valutazione ambientale strategica - così come le finalità e le tutele a cui essa è rivolta - sono stati tratteggiati con cura dagli interventi che mi hanno preceduto.

Nel tempo che mi viene gentilmente dedicato, vorrei allora puntare l'attenzione sullo specifico contesto, amministrativo e giuridico, in cui tale valutazione si cala in Regione Veneto, dando evidenza di quanto, all'interno di questo contesto, ritengo possa essere annoverato tra i punti di forza e di altri fattori che costituiscono, invece, i più significativi elementi di criticità.

Nell'affrontare il versante critico proverò anche ad anticipare alcuni passaggi del processo di riforma in materia di valutazioni ambientali che è attualmente in discussione in Consiglio Regionale (PDL 238/2023) e che è stato avviato con l'intento di raccogliere in un unico, succinto, testo normativo, parliamo di una quindicina di articoli, il quadro di riferimento per la disciplina delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, Valutazione di Impatto Ambientale, Valutazione di Incidenza e di operare tra di esse un effettivo coordinamento cui fa espresso richiamo l'articolo 10 del Testo Unico Ambiente.

Quindi uno spaccato dell'attuale sistema di regole che presiedono l'attività valutativa regionale e uno sguardo prospettico verso le novità che caratterizzeranno tanto gli ambiti oggettivi di indagine quanto le modalità di verifica.

Prima considerazione: in Regione Veneto l'Autorità competente all'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità o all'esclusione del piano o programma dalla valutazione, così come all'elaborazione del parere motivato, è individuata, ai sensi dell'articolo 14 della Legge Regionale n. 4/2008, nella Commissione VAS. Tale Commissione ha una composizione totalmente interna alla Regione - non sono previste figure esterne all'Amministrazione - e si cala in un contesto organizzativo cui si riferiscono anche le attività istruttorie connesse alla Valutazione di Impatto Ambientale e alla Valutazione di Incidenza che si configura quale endoprocedimento tanto della VIA quanto della VAS (la Direzione che mi è stata affidata è quindi titolare delle competenze in materia di VAS, di VIA e di VINCA).

Ciò potrebbe apparire un'annotazione meramente burocratica ma ha invece dei riflessi diretti sull'azione valutativa condotta e sul coordinamento delle procedure ambientali a cui si faceva cenno.

Porto un esempio concreto: in forza dell'articolo 47, comma 1-bis, del D.L. n. 13/2023 recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (comma 1-bis introdotto con la legge di conversione 21 aprile 2023, n. 41) i progetti di impianti fotovoltaici con potenza complessiva sino a 30 MW e ricadenti nelle aree idonee ai sensi del D.lgs. n. 199/2021, sono esentati dalla Valutazione di Impatto Ambientale, fino alla data del 30 giugno 2024 ovvero fino al termine successivo stabilito per effetto della proroga disposta ai sensi dell'articolo 9 del regolamento UE 2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022¹, se dette aree siano contemplate nell'ambito di piani o programmi già sottoposti positivamente a Valutazione Ambientale Strategica.

E' una disposizione forte (30 MW equivalgono più o meno a trenta/quaranta ettari) la cui diretta applicazione, al di là dell'evidente favor espresso dal legislatore a sostegno dell'incremento di produzione energetica mediante l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, potrebbe determinare impatti non certo trascurabili sulle matrici ambientali.

Capite bene, allora, che se la Regione non avesse concentrato nel medesimo ambito organizzativo i diversi centri di imputazione tecnica che trovano definitiva espressione nelle determinazioni delle commissioni preposte alle valutazioni ambientali, starebbe, anche in forza di previsioni di questo tipo, perdendo progressivamente la visione strategica del territorio e delle sue trasformazioni. Direi che questo è un punto di forza.

L'esempio che ho riportato pone peraltro una questione interpretativa che vi sottopongo: la circostanza per la quale l'articolo 47, comma 1-bis, del D.L. n. 13/2023, richiede, ai fini dell'esclusione dalla VIA, che l'area idonea sia ricompresa in piani e programmi sottoposti a VAS, rileva in senso assoluto e, cioè, anche per valutazioni ambientali strategiche risalenti a diversi anni addietro ed effettuate in relazione a piani o programmi che non contemplavano neppure l'ipotesi della realizzazione di impianti fotovoltaici? Oppure richiama la necessità che la VAS sia condotta sulla variante dello strumento urbanistico funzionale all'individuazione di specifiche superfici da destinare all'installazione degli impianti fotovoltaici?

Mi permetto di dire che laddove avesse accesso la prima tesi, ne conseguirebbe una sostanziale esclusione delle Amministrazioni comunali dalle scelte inerenti alla localizzazione dei suddetti impianti, in quanto sarebbe sufficiente che ne fosse prevista la realizzazione nell'ambito di "un'area idonea" senza che all'ente locale venisse data la possibilità di individuare specifiche superfici da destinare all'installazione dei pannelli fotovoltaici. L'esperienza che sto maturando in commissione regionale VAS mi dice, invece, che diversi Comuni, mediante apposite varianti ai P.I., si sono attivati per destinare aree specifiche del loro territorio alla localizzazione degli impianti FER proprio per evitare che la loro installazione possa avvenire senza alcuna preventiva valutazione di natura ambientale. E sono altresì diverse le richieste che pervengono, nell'ambito dei procedimenti attivati per il rilascio dell'autorizzazione unica (AU) ai sensi del D.lgs n. 387/2003, per conoscere se lo strumento urbanistico interessato abbia effettivamente ottenuto una valutazione positiva².

Procedendo in considerazioni più giuridiche - che porteranno anche a delineare i prospettati elementi di criticità - va evidenziato come in Regione Veneto l'attuale assetto di regole in materia di VAS, sia composto da uno stratificato corpus normativo (leggi e deliberazioni) all'interno del quale ha trovato spazio una particolare casistica su cui vorrei concentrare l'analisi.

La Legge Regionale n. 29/2019 ha introdotto all'articolo 4 della Legge Regionale n. 11/2004 i commi dal 4 bis al 4 sexies e con essi una "*verifica facilitata di sostenibilità ambientale*" per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori.

Si è così dato attuazione al disposto dell'articolo 6, comma 3, del TUA con il dichiarato intento di attenersi a criteri di semplificazione dell'azione amministrativa³.

Su espresso mandato del legislatore regionale, la Giunta ha quindi predisposto un'apposita scheda - approvata con Deliberazione n. 61 del 21 gennaio 2020 - che costituisce ad oggi il documento da compilare a cura dell'istante e da sottoporre alla fase istruttoria del procedimento di verifica facilitata.

La commissione VAS deve rendere il parere motivato entro 45 giorni dal ricevimento dell'istanza, pretermettendo la consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale (SCA).

Quindi: scheda auto-dichiarativa, assenza di contributi, tempistica compressa.

Devo dire che a quattro anni dall'introduzione della verifica facilitata, gli esiti deflattivi ed acceleratori per i quali essa è stata concepita, non si sono concretizzati nella misura sperata o attesa.

Si è registrato, per contro, un aumento esponenziale delle istanze di valutazione (la Commissione VAS nel corso del 2022 e del 2023 ha emesso quasi 200 pareri motivati all'anno) cui è corrisposta una frequenza progressiva di casi in cui le fattispecie poste al vaglio della commissione non sono state considerate ascrivibili al modulo semplificato con conseguente allungamento dei tempi istruttori e frustrazione, diciamo così, dell'aspettativa sottesa.

I motivi.

Direi che in molti casi ho assistito a una "reciproca incomprensione".

Da una parte - vedendola con gli occhi dell'autorità procedente - per la difficile lettura dell'enunciato normativo che rimane, talora, affetto da un eccessivo grado di indeterminatezza e, talora, manchevole di contenuti.

Porto alcuni esempi testuali.

Tra le diverse fattispecie ascrivibili al modulo semplificato vengono previste le ipotesi di:

- Varianti al PAT o al PI conseguenti a modifiche o correzioni della normativa non sostanziali e di modesta entità.

Il concetto di non sostanzialità e di modesta entità resta inevitabilmente connesso al singolo caso concreto e si presta alle letture più ampie. Se senz'altro vi rientra l'adeguamento ad una disciplina contenuta in una pianificazione sovraordinata, lo stesso si può dire a fronte di una modifica o correzione che, seppur puntuale e di portata limitata rispetto al corpus normativo cui afferisce, può incidere su ambiti di particolare fragilità ambientale? E' il caso, ad esempio, di una previsione che consenta in modo indifferenziato l'ampliamento di fabbricati esistenti (attività produttive, annessi non più funzionali). Oppure la modifica normativa che consenta di procedere con permesso di costruire convenzionato in luogo del piano urbanistico attuativo, eludendo così successive valutazioni ambientali in contesti affetti da particolari valenze o criticità.

- Varianti al PAT o al PI conseguenti alle procedure di sportello unico.

Le criticità in questo caso sono ancora maggiori. In radice per l'aver ricondotto in una fattispecie quello che è in realtà un procedimento amministrativo e che, quindi, ricomprende al suo interno un ventaglio ampio e indefinito di casistiche di variante (dal mero aumento di altezza di un capannone alla trasformazione di grandi superfici agricole in aree produttive). Ulteriore difficoltà risiede nel definire in quale fase del procedimento di SUAP la Regione debba essere destinataria dell'istanza di verifica. La prassi che riscontriamo è quella di ricevere una convocazione in conferenza di servizi per l'espressione del parere di competenza, ma è una convocazione irricevibile. L'espressione del parere VAS si inserisce tra l'adozione e l'approvazione del piano o programma, mentre le conferenze di servizi SUAP hanno ad oggetto l'approvazione di un progetto/intervento a cui potrebbe conseguire l'adozione di una variante allo strumento urbanistico.

L'azione valutativa regionale non può quindi che intervenire ad avvenuta chiusura della conferenza di servizi decisoria.

- Varianti al PAT o al PI conseguenti all'approvazione di opere pubbliche e di impianti di interesse pubblico, nonché al recupero funzionale di ambiti o complessi immobiliari dismessi dal Ministero della Difesa

L'aver introdotto un riferimento secco ad ambiti o complessi immobiliari dismessi dal Ministero della Difesa, appare forse eccessivo. Si pensi alle caserme che possono interessare porzioni territoriali

molto ampie.

Ulteriori difficoltà emergono in ragione dell'assenza tra le fattispecie semplificate di alcune casistiche tipiche. E' il caso, ricorrente, degli accordi tra soggetti pubblici e privati ex articolo 6 della L.R. n. 11/2004. Un accordo che comporti una modifica normativa di lieve entità, al netto della necessaria perimetrazione del concetto di lieve entità, dovrebbe dare comunque ingresso alla verifica facilitata, ma la sua esclusione dall'elenco lo estromette a priori.

Vedendola ora con gli occhi dell'autorità competente, occorre registrare una tendenza a forzare l'accesso semplificato attraverso la presentazione di varianti per le quali non sia possibile escludere l'insorgenza di impatti.

Anche qui alcuni esempi sintomatici:

- in generale è diffusa la prassi di spalmare, attraverso più istanze, un insieme di interventi singoli così da determinare la frammentazione amministrativa di una trasformazione complessiva del territorio, riconducibile, invece, per portata ed effetti, a una variante parziale (se non generale) al piano degli interventi e che, come tale, necessiterebbe di una procedura di valutazione condivisa tra autorità procedente e autorità competente, in un'ottica di salvaguardia dell'ambiente e di verifica degli impatti cumulativi, non di mero adempimento burocratico;
- con frequenza si registra la presentazione in un'unica istanza di più fattispecie riconducibili all'elenco di cui al comma 4-quater, il cui effetto cumulativo diventa difficilmente valutabile attraverso la procedura facilitata.

La scelta che sta maturando attraverso il progetto di legge in discussione e che prenderà forma in uno specifico regolamento attuativo di Giunta, è quella di qualificare il livello di "sensibilità ambientale" richiamato dall'articolo 6, comma 3, del TUA, smarcandosi per quanto più possibile da parametri, soglie e categorie, di natura prettamente urbanistica o edilizia.

Ritengo che la ricognizione delle aree del territorio regionale che intercettano mappature e disposizioni legislative e regolamentari volte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, possa definire a priori e con certezza il perimetro di attenzione entro il quale non è possibile escludere che un'azione di piano rechi impatti significativi sull'ambiente e, per converso, permettere di accertare, fin da subito, se una determinata scelta pianificatoria debba o meno essere oggetto di un determinato grado di valutazione ambientale.

Partendo da questo presupposto è possibile combinare efficacemente il principio di precauzione con quello di non duplicazione delle valutazioni e, conseguentemente, abbandonare opzioni semplificate e percorsi accorciati che, spesso, non hanno avuto gli esiti attesi.

Per rendere più concreto il ragionamento prendo a riferimento la pianificazione urbanistica attuativa (PUA).

Secondo questo schema, una volta valutato lo strumento urbanistico sovraordinato, dovranno essere oggetto di verifica di assoggettabilità, ai sensi e con le modalità stabilite dell'articolo 12 TUA, solo i PUA ricadenti in specifiche aree "sensibili" all'interno delle quali, cioè, sussistono qualificate informazioni di tutela.

Dovremo essere bravi e capaci nell'assumere le informazioni giuste - questo è certo - ma è un'operazione agevolata dalla presenza di piani territoriali di settore e di siti soggetti a specifica protezione che, in ambito regionale, costituiscono imprescindibili elementi di riferimento.

Continuando sull'esempio dei PUA e accostandovi una informazione sensibile ricavabile da un piano territoriale di settore, è ragionevole pensare che, una volta valutato lo strumento urbanistico sovraordinato, la conseguente pianificazione attuativa debba essere sottoposta a verifica di assoggettabilità solo laddove siano interessate aree con un determinato grado di pericolosità idraulica (assumendo come fonte informativa il PGRA per la parte del territorio compresa nel distretto idrografico delle Alpi Orientali e il PAI per la parte del territorio compresa nel distretto idrografico del Po).

Chiudo con un breve accenno sul monitoraggio.

L'articolo 18 del TUA ne delinea i caratteri essenziali disponendo che debba assicurare:

- il controllo degli impatti significativi derivanti dall'attuazione del piano o programma;
- la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

Prevede, inoltre, che i risultati del monitoraggio e le eventuali misure correttive adottate, siano trasmessi dall'autorità procedente all'autorità competente perché essa, entro trenta giorni, si esprima.

Nulla specifica in merito a modalità operative ed efficacia dell'espressione a cui è chiamata la commissione regionale.

Ebbene tra il 2015 e il 2020, a fronte di centinaia di piani valutati, sono pervenuti in Commissione VAS n. 6 rapporti ad opera di n. 3 Comuni.

E' evidente che finora l'articolo 18, anche in ragione della sua eccessiva scarsezza di contenuto, in Regione Veneto (ma conoscendo altre realtà regionali è una considerazione che mi sentirei di estendere) è un articolo assolutamente disatteso.

Consapevoli di ciò la Regione del Veneto e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, hanno sottoscritto assieme alla Regione Marche, Lazio, Umbria ed Abruzzo, un protocollo d'intesa nel dicembre 2022 per la costituzione di un tavolo tecnico avente il compito di definire le modalità attraverso le quali svolgere il monitoraggio VAS.

L'obiettivo è quello di individuare un set di indicatori applicabili a larga scala e un set di indicatori sito specifici, funzionali, cioè, a misurare fenomeni che possono intervenire in un contesto locale.

Il 6 ottobre 2023 nella Sezione Studi e Indagini di Settore del Portale internet delle valutazioni e autorizzazioni ambientali del MASE, sono state pubblicate le conclusioni del lavoro di sperimentazione che ha portato all'elaborazione dei seguenti documenti:

- indirizzi operativi generali per il monitoraggio ambientale di piani e programmi;
- indirizzi operativi specifici per il monitoraggio nella Valutazione ambientale strategica dei piani regolatori generali comunali;
- sperimentazione sul monitoraggio VAS dei piani regolatori generali

Mi rendo conto che è un primo passo ma è comunque un passo importante. Si tratterà ora di applicare tali indirizzi nello specifico contesto veneto e di procedere alla individuazione dei pochi, significativi, indicatori.

Cesare Lanna

*Il testo riproduce l'intervento tenuto dall'avv. Cesare Lanna durante il seminario dal titolo "La valutazione ambientale strategica in Lombardia e Veneto: esperienze a confronto" tenutosi a Verona il 16 febbraio 2024 ed organizzato dall'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti.

1. Testo da ultimo modificato per effetto del L. n. 181/2023 convertito con Legge n. 11 del 2 febbraio 2024.
2. **Autorizzazione Unica (AU)** - è il provvedimento introdotto dall'articolo 12 del D.Lgs. 387/2003 per l'autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da FER, al di sopra di prefissate soglie di potenza. L'AU, rilasciata al termine di un procedimento unico svolto nell'ambito della Conferenza dei Servizi alla quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, costituisce titolo a costruire e a esercire l'impianto e, ove necessario, diventa variante allo strumento urbanistico. Il procedimento unico ha durata massima pari a 90 giorni al netto dei tempi previsti per la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), laddove la competenza per il rilascio dell'Autorizzazione Unica è in capo alle Regioni o alle Province da esse delegate. **Procedura Abilitativa Semplificata (PAS)** - è la procedura introdotta dal D.Lgs. 28/2011 in sostituzione della Denuncia di Inizio Attività (DIA). La PAS è utilizzabile per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da FER al di sotto di prefissate soglie di potenza (oltre le quali si ricorre alla AU) e per alcune tipologie di impianti di produzione di caldo e freddo da FER. La PAS deve essere presentata al Comune almeno 30 giorni prima dell'inizio lavori, accompagnata da una dettagliata relazione, a firma di un progettista abilitato, e dagli opportuni elaborati progettuali, attestanti anche la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Per la PAS vale il meccanismo del silenzio assenso: trascorso il termine di 30 giorni dalla presentazione della PAS senza riscontri o notifiche da parte del Comune è possibile iniziare i lavori.
3. Articolo 6 comma 3 *"Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento".*