





## Fondamento e finalità della VAS (oltre la VIA)

**VAS → analisi *ex ante* degli effetti inducibili sull'ambiente e sul paesaggio dall'attuazione delle previsioni preconizzate dagli strumenti di pianificazione o di programmazione, con effetti sulle matrici ambientali, sulla biodiversità, sugli assetti combinatori che generano senso paesaggistico**

**Obiettivo → riconduzione dell'attività pianificatoria – cornice delle successive trasformazioni - entro un orizzonte di sostenibilità, per raggiungere il quale è necessaria la piena e stretta integrazione tra la procedura pianificatoria e quella di valutazione degli effetti ambientali**

**Fondamento: Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001.**

*"La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'**integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile**, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere **effetti significativi sull'ambiente**".*



## Fondamento e finalità della VAS (non VIA del piano)

### Finalità

- Garantire un **elevato livello di protezione dell'ambiente** innestandone la tutela anche nel **procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi** astrattamente idonei ad impattare significativamente sulle matrici ambientali
- **Ausilio** entro la traiettoria di elaborazione del piano (**VAS nella pianificazione o in itinere**) per garantire che - sin dalla raccolta dei dati e dalle definizioni dell'orizzonte generale del piano - vi sia **piena consapevolezza dei valori ambientali e delle pressioni che i diversi scenari ipotizzabili in fase istruttoria sarebbero idonei a scaricare sulle matrici ambientali**
- Modello di **Decision Support System** → strumento orientatore *ab intro* del percorso di pianificazione, con il risultato di conformare in una **prospettiva di compatibilità ambientale** l'impostazione generale dei piani territoriali ed urbanistici.
- **Fare del piano** → strumento di tutela e recupero ambientale e di innalzamento della qualità diffusa
- La VAS e la procedura di pianificazione devono perseguire una autentica **integrazione** mediante un rapporto di costante **interazione** tra autorità competente e autorità procedente (**embricazione**)
- **Introiezione** dell'interesse ambientale → **non controllo ambientale ab externo ed ex post (non VAS del piano)**

## Fondamento e finalità della VAS

Tramite la VAS **vengono fatte emergere le dimensioni di valore dei suoli agro-naturali** che la pianificazione deve salvaguardare, onde preservare l'attitudine di tale matrice ambientale **vulnerabile ed esauribile a fornire servizi ecosistemici essenziali**. La messa a fuoco delle funzioni non vicariabili del suolo entro una procedura di valutazione a contenuto tecnico-scientifico riesce a porre in termini realmente **oggettivanti** (non soltanto politici) il tema **del limite alle trasformazioni** (e, quindi, al dimensionamento espansivo dei piani).



**Le tematiche ambientali vengono incorporate nel novero degli interessi pubblici** che i piani territoriali ed urbanistici devono assumere a fondamento delle scelte da operare: in tal modo l'interesse ambientale **da mero limite esterno** rispetto alla decisione pianificatoria **diviene contenuto informatore del piano**; da interesse esogeno con il quale confrontare il progetto di piano, secondo lo schema dei vincoli eteronomi (tutele parallele), diviene interesse orientatore e determinante dell'intera sequenza pianificatoria

L'inserzione dell'interesse ambientale nel novero dei fattori (accanto a quelli di natura economica, occupazionale e sociale) è in grado di **influenzare e determinare** le scelte di pianificazione

## Oggetto della VAS

La VAS ha ad oggetto **piani e programmi** che possono avere **impatti significativi** sull'ambiente e sul patrimonio culturale. (art. 6 TUA)



La VAS è espressione del **principio di precauzione**.  
È uno dei principi su cui è fondata tutta la politica dell'Unione in materia ambientale (art. 191 n.2 TFUE – insieme a p. prevenzione, della correzione preferibilmente alla fonte dei danni ambientali, chi inquina paga).

È il principio che si invoca quando rispetto ad un fenomeno, un prodotto o un processo vi è **incertezza scientifica** che i suoi possibili effetti sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, possono essere potenzialmente pericolosi ed incompatibili con il livello di protezione prescelto.

*Condivide con altri strumenti di valutazione, come la valutazione di impatto ambientale (VIA) su singoli progetti e quella di incidenza, riferita ai siti di Natura 2000, l'ispirazione al rispetto del principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile dell'uso del suolo, in modo da costituire un unico sistema che vuole l'intero ciclo della decisione teleologicamente orientato a ridotte esigenze di tutela (Cons. St., sez. II, 1 settembre 2021, n. 6152)*



**TRE OGGETTI**

- Suolo** (ambiente terrestre)
- Paesaggio** (non vincolato)
- Tessuti urbani**



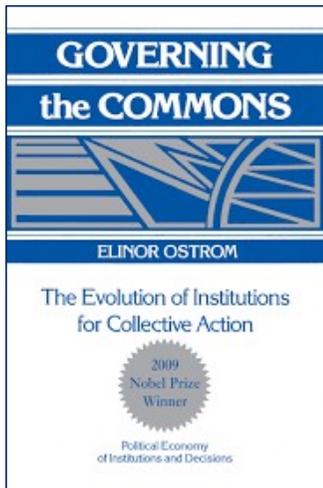
**TRE SERVIZI (UTILITÀ)**

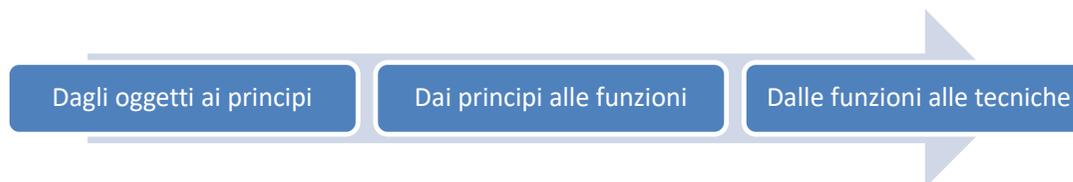
- a. **servizi ecosistemici - biodiversità**
- b. **identità rispecchiamento comunitario**
- c. **servizi di urbanità** (qualità luoghi – salubrità – inclusività efficienza insediativa – sicurezza, etc.)



**TRE BENI COMUNI**

- Non escludibilità servizi
- Esauribilità
- Vulnerabilità
- Scarsa resilienza
- Regolabilità integrale (suolo) – parziale (città – paesaggio)
- Governo partecipato





### Principi retaggio della legge urbanistica

- **Pianificazione integrale** (ma non totalizzante → 'la grana fine' – durezze variabili)
- **Giusto procedimento** (bilanciamenti entro la procedura di pianificazione – decisione per confronto tra scenari – motivazione)

### Principi assiologici

- **Sostenibilità** (nell'extraurbano e nell'urbano → 'verso' contenitivo) – **resilienza** (di fronte alle sollecitazioni climatiche)
- **Efficienza insediativa** (oltre lo *zoning* rigido – *mixité* - *smartness* – mobilità - )
- **Qualità** (assetto del fondale di vita)
- **Inclusività** (greening urbano – tagli abitativi - ripensamento degli standard – dotazioni territoriali)
- **Eguaglianza territoriale** (periferie da recuperare – città in un quarto d'ora)

### Principi sulla pianificazione (dall'esperienza della pianificazione)

- **Acclaramento invarianti – primato della conoscenza sulla decisione**
- **Negoziabilità – integrazione privata**
- **Concorsualità**
- **Perequazione – compensazione esternalità e ablazioni**
- **Partecipazione** (anticipata – informata – incidente)
- **Co-gestione** (Patto di Bologna – città sussidiaria)
- **Concertazione interistituzionale – copianificazione**
- **Transcalarità** (scala metropolitana - miglior definizione – contestualizzazioni coerenti)
- **Iteratività – adattività – rivedibilità** (allocazioni rivedibili – varianti programmate)

*Codice contratti pubblici D.lgs. 36/2023 Relazione Illustrativa*

*I principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una "memoria del tutto" che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso riconducibili. I principi sono, inoltre, caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica ("nomogenetica") rispetto alle singole norme*

Dagli oggetti ai principi

Dai principi alle funzioni

Dalle funzioni alle tecniche

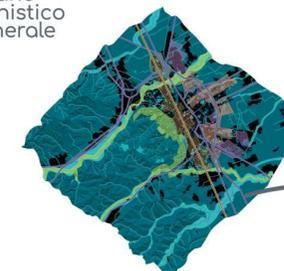
Un tempo (la «stagione felice») -> funzione unica: garantire **ordine insediativo** (disciplinare la crescita urbana)  
Presente -> **funzioni plurali** (non solo territoriali: ambientali, sociali, economiche, ... )

### Oltre la funzione ordinatrice - regolativa

- **Funzione conoscitiva** – aggiornamento costante – oggettivazione – quadri conoscitivi vincolanti
- **Funzione custodiale** (contenimento del consumo di suolo – ecosistema urbano)
- **Funzione di efficientamento qualitativo – insediativo** (regolazione trasformazioni – infrastrutturazioni – paesaggio trasformabile)
- **Funzione di recupero** (ambientale – qualitativo – insediativo)
- **Funzione gestionale** (concertazione - accordi – perequazioni - monitoraggio – retroazioni)



piano  
urbanistico  
generale



Bologna,  
è il cuore di una piccola  
metropoli europea

Ricca di differenze e disegnata  
per le persone.

Una città che vuole diventare  
sempre più sostenibile e  
inclusiva, capace di attrarre  
imprese, lavoro, giovani,  
famiglie.





Funzione conoscitiva	Funzione custodiale	Funzione di efficientamento qualitativo – insediativo	Funzione di recupero	Funzione gestionale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• VAS con valenza sostantiva di riconoscimento statutario (suoli – tessuti)</li> <li>• Contabilizzazione servizi ecosistemici</li> <li>• Evidenziazione fattori critici e impronta ambientale complessiva</li> <li>• Quadri conoscitivi in costante aggiornamento</li> <li>• Effetto vincolante: vincolo di coerenza intrinseca delle funzioni ulteriori</li> <li>• Primato della conoscenza (ricognizione) sulla decisione</li> <li>• Aggiornamenti con atto dirigenziale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 9 Cost. : funzione costituzionalmente necessitata</li> <li>• Ambiente areale - urbano</li> <li>• Limitazione del consumo di suolo – acque - aria</li> <li>• Boschi, reti verdi - blu</li> <li>• Preservazione flussi servizi ecosistemici</li> <li>• Preservazione ecosistema urbano (oltre il verde privato)</li> <li>• Mantenimento resilienza del territorio alle sollecitazioni climatiche</li> <li>• Drenaggio sostenibile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Innalzamento sostenibilità urbana</b> - Albedo – tetti verdi, etc.</li> <li>• Mobilità sostenibile</li> <li>• Efficientamento energetico</li> <li>• <b>Innalzamento qualità paesaggi</b> – fondali vita quotidiana a rischio banalizzazione</li> <li>• Ascolto comunità plurali</li> <li>• Riconoscimento elementi valoriali</li> <li>• <b>Innalzamento urbanità</b></li> <li>• Regolazione delle trasformazioni dirette</li> <li>• Definizione obiettivi per aree della trasformazione</li> <li>• Densificazione TOD</li> <li>• Mixité</li> <li>• Qualità abitativa</li> <li>• Infrastrutturazione (grigie – verdi – oltre gli standard)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ambientale: progetto Direttiva UE - riduzione impronta ambientale - desigillature – bonifiche – forestazioni urbane – bolla di calore</b></li> <li>• <b>River restoration</b></li> <li>• <b>Adattamento al climate change</b></li> <li>• <b>Insediativa:</b> Rigenerazione urbana</li> <li>• <b>Paesaggistica: recupero degrado paesaggi</b></li> <li>• <b>Sociale:</b> recupero sociale delle periferie</li> <li>• Redistribuzione piattaforme erogative</li> <li>• Superamento rischi (naturali – antropici)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbanistica tattica e partecipata</li> <li>• Negoziazioni accordi per la città da riqualificare</li> <li>• Perequazioni</li> <li>• Compensazioni</li> <li>• Aggregazioni coalizionali</li> <li>• Fiscalità locale (uso strategico)</li> <li>• No-car-city (città 30)</li> <li>• Accordi di collaborazione</li> <li>• Monitoraggio</li> <li>• Retroazioni</li> <li>• Interpretazioni flessibilizzanti (certezza)</li> </ul>

Dagli oggetti ai principi

Dai principi alle funzioni

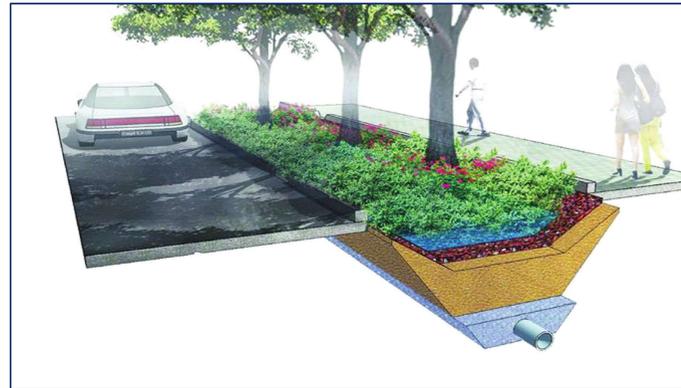
Dalle funzioni alle tecniche

## Le crisi fattori esogeni di innovazione

Crisi climatica



Desigillature – Bolla calore – Carezza idrica – Drenaggio sostenibile – Modello opere Nature Based Solutions – Refiling edifici



Crisi pandemica



Revisione tagli abitativi (casa – abitazione – studio - lavoro)  
Lotta alla marginalità (quartieri in crisi)  
Riscoperta della prossimità → città in 15 minuti

Dagli oggetti ai principi

Dai principi alle funzioni

Dalle funzioni alle tecniche

## Le crisi fattori esogeni di innovazione

**Regol. *Nature Restoration Law***  
*(approvato il 12 luglio 2023)*



Recupero ecosistemi ma anche aree urbane da desigillare  
Arrestare la perdita di spazi verdi urbani entro il 2030  
Incrementare la superficie verde del cinque per cento entro il 2050  
Soglia minima del dieci per cento di copertura arborea in ogni città  
Obbligo di guadagnare spazio verde integrato con edifici e infrastrutture

**Direttiva *Soil Monitorig Law***  
*(approvato testo 5 luglio 2023)*



Dalla limitazione 'quantitativa' alla 'salute' dei suoli  
Salinizzazione  
Erosione del suolo  
Perdita di carbonio organico  
Compattazione del subsoil

**Direttiva *Case Green***  
**EPBD Energy Performance  
of Buildings Directive**



Approccio prudente (trilogo)  
Stop caldaie a gas 2040  
2023 edifici a impatto zero (riduzioni per gli inquinanti su medie nazionali)  
Non obbligo generalizzato di pannelli fotovoltaici

Tre oggetti – tre beni comuni – tre utilità



## Limitare consumo di suolo Preservare la qualità del suolo

- Visione territorialista (saldature)
- Visione ambientale
- Servizi ecosistemici misurabili
- Capitale naturale (valutabile)
- Paradigma delle reti ecologiche
- Biodiversità (art. 9 Costituzione)
- Trasmissione intergenerazionale
- Desigillature *Climate Change*
- Bene comune parcellizzato
- ISPRA Rapporto 2023
- Strategia UE Suolo per il 2030

Tre oggetti – tre beni comuni – tre utilità

**La sicurezza del territorio**  
**Recupero di un rinnovato sguardo olistico**

Oltre il (solo) consumo di suolo  
Desigillare → città spugna

Rinaturalizzare argini – *river restoration*  
Lasciar spagliare piene - Vasche di contenimento  
Stivare – ritardare - riusare

Difesa *delle* acque (ecologia)  
Difesa *dalle* acque (resilienza)  
Dalla **tutela dei suoli** (Commissione De Marchi) alla **sicurezza dei territori**  
quale forma di adattamento al cambiamento climatico

D.I. 39/2023 Scarsità idrica commissario – Cabina di regia - opere immediate  
(capacità di invaso - sghiaimento dighe) → servono invasi e casse di laminazione (verdi NBS)



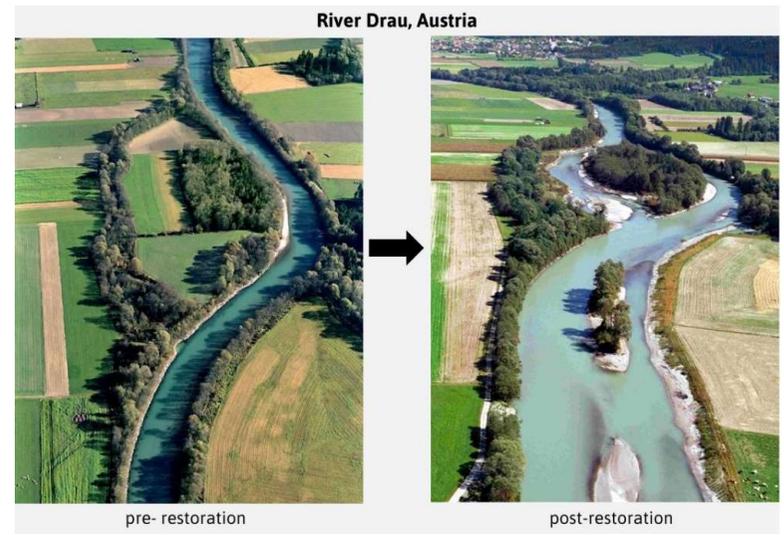
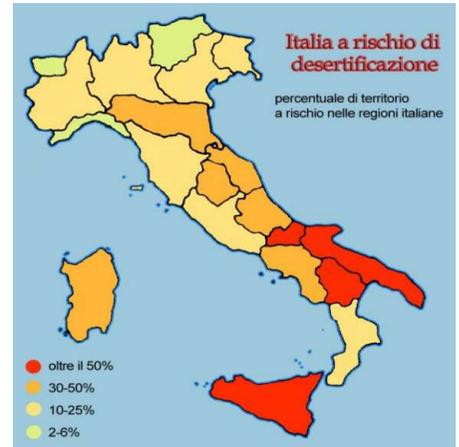
Tre oggetti – tre beni comuni – tre utilità

La sicurezza del territorio  
Recupero di un rinnovato sguardo olistico

Rischio di desertificazione

Urgenza di rinaturalizzazione spondale (Contratti di Fiume)

Pratiche NBS → CAM edilizia pubblica (DM 23 giugno 2022 n. 256 - art. 57 d.lgs. 36/2023)



Tre oggetti – tre beni comuni – tre utilità



**Riconoscere la natura  
complessa dell'urbano  
Essenzialità dei servizi di  
urbanità**

- L'urbanità come bene per le generazioni future
- Oltre pianificazione totalizzanti
- La 'grana fine' sfugge al piano
- Plurime reinterpretazioni soggettive non pianificate
- Airbnb – etnicizzazioni
- La città bene comune
- Città → agende urbane e patti dei sindaci → diritto **della (alla)** città

## Tre oggetti – tre beni comuni – tre utilità



## I tre strati del paesaggio

### Nozione di paesaggio

- La lunga evoluzione: bellezze naturali e artefatti urbani
- Pittura, letteratura, filosofia: la culturalità del paesaggio
- Riletture scientifiche: l'ecologia del paesaggio

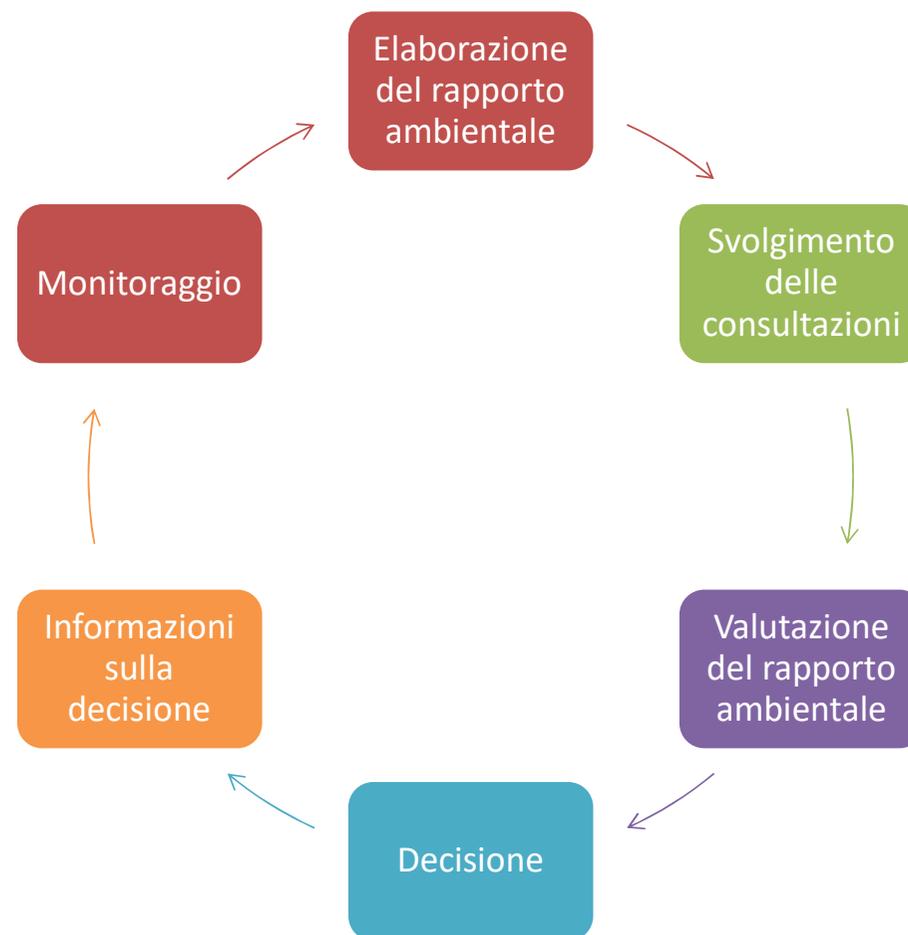
### I tre strati

- I beni paesaggistici
- I paesaggi estesi
- I beni e paesaggi degradati

### Le tre funzioni

- La tutela
- L'innalzamento qualitativo diffuso
- Il recupero

## Il procedimento



## La procedura

### Fase di attivazione



La VAS è avviata da autorità procedente **contestualmente** (**nessuna raccolta di dati – informazioni extra VAS**) al processo di formazione del piano/programma, pertanto anteriormente all'approvazione del medesimo e comunque durante la sua fase di predisposizione (diversamente il piano /programma eventualmente già adottato in assenza di VAS sarebbe in violazione di legge, pertanto annullabile). La VAS costituirà parte integrante del procedimento di approvazione ed adozione del piano/programma. → **designazione autorità competente**

**Unicamente** per i piani e programmi di cui all'art. 6 c. 3 e 3bis cioè:

- 1) piani/prog che determinano l'uso di piccole aree a livello locale
- 2) modifiche minori dei piani/prog già adottati
- 3) piani/prog diversi da c. 2 che definiscono quadro di riferimento per autorizzazione di progetti

è previsto lo svolgimento di uno **SCREENING** ovvero di una verifica di assoggettabilità a VAS secondo la procedura indicata dall'art. 12 TUA.

## Il procedimento

### 1) Elaborazione del rapporto ambientale



**Fase preliminare di Scoping:** l'autorità **proponente** predispone un **rapporto preliminare** sui possibili impatti ambientali significativi, anche transfrontalieri, dell'attuazione del piano/programma che trasmette all'autorità **competente** con la quale entra subito in consultazione. La consultazione si conclude entro 45 giorni dall'invio del rapporto preliminare ed è finalizzata a definire **la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale**.

### 2) Svolgimento delle consultazioni



Gli artt. 13 e 14 del D.lgs 152/2006 definiscono i contenuti **dell'avviso al pubblico**. Entro 45 giorni dalla pubblicazione dell'avviso **CHIUNQUE** può prendere visione della proposta del piano e del relativo rapporto ambientale e presentare le proprie osservazioni scritte in formato elettronico, **eventualmente fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi**.

## Il procedimento (segue)

### 3) Valutazione del rapporto ambientale e esiti della consultazioni



L'autorità **competente**, in collaborazione con autorità **precedente**, svolge attività istruttoria, valuta tutta la documentazione, le osservazioni/contestazioni frutto della consultazione pubblica ed esprime, entro 45 giorni dalla scadenza dei termini per la presentazione delle osservazioni da parte del pubblico, il proprio **parere motivato**. L'autorità precedente, in collaborazione con autorità competente, alla luce del parere motivato, **provvede ad apportare le modifiche al piano/programma prima di presentarlo all'organo competente all'adozione o approvazione dello stesso**.

### 4) Decisione



Spetta all'organo competente all'adozione o approvazione del piano, il quale provvede **dopo aver preso atto** di tutta la documentazione.

## *Il procedimento (segue)*

### 5) Informazione sulla decisione



Le decisioni finali sono pubblicate sui siti web delle autorità interessate corredate dalla documentazione che l'ha determinata e supportata da argomentazioni motivate.

### 6) Monitoraggio



Scopo:

- **assicurare il controllo** sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di piano/programma;
- **verificare il raggiungimento** degli obiettivi di sostenibilità prefissati (**performance del piano**);
- **individuare tempestivamente** gli impatti negativi imprevisti (**stocastici**) e adottare le misure correttive (**piani rivedibili**)



## Giurisprudenza (ambito locale)

### TAR Lombardia, Milano, Sez. III, n. 896 del 7 aprile 2021

In merito alle ipotesi sottratte alla VAS di cui all'art. 6, comma 3, del D.lgs 152/2006 - *dando alternativamente rilievo all'incidenza del piano su «**piccole aree a livello locale**», ovvero, alla circostanza che si tratti «**modifiche minori**» del piano medesimo* - aggiunge che:

*<<Trattandosi di condizioni da leggersi come alternative fra loro e non come cumulative, se ne ricava che, così come l'incidenza su un'area geograficamente ristretta non esclude la VAS, qualora il piano è valutato come idoneo a produrre impatti significativi sull'ambiente, per converso, anche una modifica di piano che abbracci un ambito esteso può non essere assoggettata a VAS, ove da essa non conseguano impatti significativi sull'ambiente (arg. ex Corte cost., Sent., 22-07-2009, n. 225, ove si accenna all'irrelevanza della sola estensione dell'area ai fini dell'assoggettabilità a VAS e alla portata determinante esplicita sul punto dalla valutazione degli effetti significativi sull'ambiente. Sul tema, cfr., ex multis, T.A.R. Cagliari, sez. II, 18/04/2018, n.349).*

*L'aggettivo «minori», riferito alle modifiche di piano, per assumere un significato utile e non essere relegato al rango di inutile doppione dell'altra previsione, concernente i piani che interessano piccole aree, quindi, non può che riferirsi a qualcosa di diverso dall'ambito geografico o territoriale di riferimento. Ne consegue che, **“le modifiche minori” non sono tali perché riferite ad una porzione limitata di territorio, ma in quanto, lungi dal porsi come un rifacimento del piano, ne modificano soltanto alcuni aspetti, senza produrre sulle componenti ambientali conseguenze eccedenti quelle già investigate nella procedura di VAS svolta per il Piano originario** (cfr. TAR Lombardia, Milano, III, 18/07/2019, n. 1661; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 12/06/2015, n.1422)>>.*



## Giurisprudenza (ambito locale)

**TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 1699 del 3 luglio 2023.**

*La VAS è una valutazione di compatibilità ambientale relativa ai piani e ai programmi, così come stabilito dall'art. 5 comma 1 lett.a), e non già ai singoli progetti, per i quali il legislatore ha predisposto il diverso strumento del procedimento di valutazione impatto ambientale (VIA); lo scopo della VAS è, quindi, quello di **evidenziare gli effetti complessivi sul territorio attribuibili all'insieme delle previsioni di piano, e non già a singoli progetti di intervento, poiché proprio in ciò risiede la differenza rispetto alla diversa procedura di VIA** (Cons. Stato, Sez. IV., 6 maggio 2013, n. 2446; Tar Lombardia, Milano, sent. n. 648/2016). [...] A prescindere dall'utilizzo della procedura semplificata prevista all'art. 9, c. 15, l.reg. n. 12/2005 - che consente il ricorso alla sola approvazione del Consiglio Comunale in luogo della procedura di variante - **quand'anche l'opera importi variante al piano dei servizi, trattandosi di una variante avente ad oggetto la localizzazione di una singola opera, deve escludersi la necessità della valutazione ambientale strategica** (ferma invece la necessità della valutazione di impatto ambientale). Invero, in forza di quanto previsto all'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152/2006 "per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti 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**" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4194; 6 maggio 2013 n. 2446; Tar Piemonte, Torino, sez. II, sent. n. 269/2022; Tar Puglia, Lecce, sent. n. 879/2018).*



## Giurisprudenza (Piani contenitivi e rigenerativi)

### Sentenza della Seconda Sezione del 7 giugno 2018 (causa C-671/16) della Corte di Giustizia UE

Il Conseil d'État belga ha sottoposto alla Corte di Giustizia UE la seguente questione relativa alla nozione di piani e programmi sottoposti alla direttiva VAS:

*«Se l'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS debba essere interpretato nel senso che è compreso nella nozione di "piani e programmi" un regolamento urbanistico adottato da un'autorità regionale il quale:*

- contiene una cartografia che ne fissa il perimetro di applicazione, limitato a un solo quartiere, e che individua all'interno di tale perimetro diversi isolati per i quali valgono norme distinte in materia di tracciamento e di altezza degli edifici;*
- prevede anche disposizioni specifiche di pianificazione per aree adiacenti agli immobili, nonché indicazioni precise sull'applicazione spaziale di talune norme da esso stesso stabilite prendendo in considerazione le strade, linee dritte tracciate perpendicolarmente alle strade e distanze rispetto all'allineamento delle strade;*
- persegue l'obiettivo di trasformare il quartiere interessato; e*
- istituisce regole per la presentazione delle domande di autorizzazione urbanistica soggette a valutazione ambientale in detto quartiere».*

La Corte di Giustizia UE, rispondendo alla questione sottoposta, ha così statuito:

*«L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, devono essere interpretati nel senso che **un regolamento urbanistico regionale, come quello di cui al procedimento principale, che contiene determinate prescrizioni per l'esecuzione di progetti urbanistici, rientra nella nozione di «piani e programmi» che possono avere effetti significativi sull'ambiente, ai sensi di detta direttiva, e va, di conseguenza, sottoposto ad una valutazione ambientale**».*



## *Competenza (integrazione vas → pianificazione)*

Cons. St., sez. II, 1 settembre 2021, n. 6152 - Pres. (ff.) Lotti, Est. Manzione

Le Regioni si sono orientate nel senso di **delegare le funzioni di «Autorità competente» agli altri Enti territoriali (Province, Città Metropolitane e Comuni) in quanto preposti alle scelte urbanistiche nell'ambito del proprio territorio di riferimento**: accade sovente che l'Autorità proponente e l'Autorità competente si identifichino in articolazioni distinte della stessa Amministrazione. **E' quasi fisiologica e non illegittima, l'evenienza che l'autorità competente alla V.A.S. sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente** (v. Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133). Le due autorità, infatti, seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, **operano "in collaborazione" tra di loro in vista del risultato finale** della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale.

Tale delega non può non risolversi nella concentrazione delle attività istruttorie e di quelle valutative nel medesimo contesto organizzativo, sicché l'unica cosa di cui le relative scelte devono farsi carico è di **garantire una reale separazione e autonomia di giudizio tra le articolazioni interne indicate come competenti in concreto**.

Dalle definizioni oggi contenute nell'art. 5, d.lgs. n. 152 del 2006 di "autorità competente" e "autorità procedente" risulta chiaro solo che entrambe sono "amministrazioni", non che le stesse debbano essere diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in un diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente).



## *Competenza (ratifica)*

### **TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 52 del 12 gennaio 2024**

Il TAR Milano precisa che è illegittima la determina di assoggettabilità a VAS **adottata dall'Autorità precedente e non dall'Autorità competente, come richiesto, invece, dall'art. 4, comma 3 quater, della L.R. n. 12/2005**. Aggiunge che **non è sufficiente per integrare gli estremi della ratifica che l'Autorità competente vi abbia dato seguito di fatto, senza alcuna contestazione**. Rileva il Collegio che l'atto amministrativo di ratifica, che comporta la sanatoria del vizio di incompetenza relativa postula: a) l'esternazione delle "ragioni di interesse pubblico" giustificatrici del potere di sostituzione, esternazione intesa a far percepire se, nell'emendare il vizio di incompetenza dell'organo privo di legittimazione, l'organo a legittimazione naturale all'adozione dell'atto l'abbia ratificato sotto la spinta di effettive esigenze a valenza pubblicistica; b) la menzione dell'atto da convalidare; c) l'indicazione del vizio che lo inficia; d) una chiara manifestazione della volontà di eliminare il vizio (animus convalidandi); e) la produzione degli stessi effetti che l'atto oggetto di convalida intendeva produrre.



## *Il tempo della VAS (ante – in itinere – ex post)*

**T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. I, 06/03/2023, n.721**

*Atteso che la V.A.S. è volta a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente sì da rendere compatibile l'attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile e ad integrare le scelte discrezionali tipiche dei piani e dei programmi, è del tutto ragionevole che venga esperita prima dell'approvazione del piano, piuttosto che alla data della adozione, per far sì che la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stanno per divenire definitive. In definitiva, l'unico limite temporale inderogabile per l'espletamento della valutazione ambientale è costituito dalla data di approvazione e non di adozione del piano.*

**Cons. Stato, Sez. IV, 1 febbraio 2024, n. 1034**

*«gli Stati membri sono obbligati ad eliminare le conseguenze illecite derivanti dall'omessa effettuazione della valutazione ambientale e che, proprio per questa ragione, il diritto dell'Unione non osta a che tale valutazione sia effettuata ex post, purché le norme nazionali che consentono la regolarizzazione non forniscano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto comunitario o di esimersi dall'applicarle e purché la valutazione postuma tenga conto anche dell'impatto ambientale già intervenuto» (Corte di Giustizia UE 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C197/16; cfr. anche la sentenza del 28 febbraio 2018, in causa C-117/17)» è dunque ammissibile una vas effettuata a posteriori ove la procedura di valutazione ambientale strategica postuma «si è svolta entro la cornice degli indirizzi dettati dalla Commissione europea ed in conformità alla giurisprudenza in materia, secondo la quale ciò che conta è l'effettività della tutela ambientale»*



## *La VAS nella l.r. 24/2017 dell'Emilia Romagna L'art. 18 → decidere per confronto tra scenari*

- La Valsat deve prendere le mosse sin dalla “prima fase [di] elaborazione” del progetto di piano;
- **Ha esordio in contestualità all'avvio della procedura di pianificazione in quanto nessun segmento di quest'ultima deve svilupparsi in carenza di una piena consapevolezza di come i processi territoriali abbiano sempre significativi riflessi sulle dinamiche di produzione dei servizi ecosistemici da parte delle matrici ambientali, suolo agro-naturale in primis**
- E' necessario che la Valsat si sviluppi in una fase in cui sia ancora possibile la prospettazione di molteplici opzioni decisionali: **opzione zero** e bad scenario -> “le ragionevoli alternative”
- Deve operare una valutazione prognostica delle pressioni che le diverse ipotesi di soluzione pianificatoria potrebbero generare sull'ambiente alla luce della particolare conformazione degli ecosistemi e del sistema territoriale locale, l'indicazione dello **scenario** maggiormente sostenibile quale esito di una gerarchizzazione di sostenibilità che non potrà essere ignorata nelle fasi decisionali
- Il documento di Valsat deve avere carattere **incrementale** e si deve implementarsi nel corso del procedimento
- Occorre che la Valsat abbia **incidenza effettiva** sulla decisione di pianificazione



## La VAS nella l.r. 24/2017 dell'Emilia Romagna L'art. 18 → primato della conoscenza oggettivante

**Comma V: “l'atto con il quale il piano viene approvato dà conto degli esiti della Valsat illustra come le considerazioni ambientali e territoriali sono state integrate nel piano” -> «taking into account», e in francese, «prise en compte»**

- La fase **conoscitiva** e **valutativa** assumono una rilevanza non solo preparatoria e epistemica ma divengono un autentico **vincolo di stretta coerenza** sulla decisione di piano → **primato della conoscenza**
- Il documento di Valsat deve necessariamente proiettarsi in avanti, per consentire alla stessa di continuare ad avere incidenza ed a produrre effetti anche nella fase di attuazione del piano -> deve identificare gli **“indicatori pertinenti”** con l'assetto ambientale e territoriale che saranno utilizzati nell'attività di **monitoraggio**
- **Policy cycle** → Dal monitoraggio e dalla rilevazione – misurabile – del grado di effettiva attuazione delle previsioni di piano e delle pressioni concretamente generate si potranno infatti cogliere delle indicazioni utili per innescare delle iniziative correttive del piano stesso
- **Piano non rigido, chiuso, atemporale** → le varianti assumono la funzione di garantire piena **adattatività** a scelte che sono assunte sovente in condizione di razionalità limitata e incidono su dinamiche non pienamente prevedibili

## Profili ambientali e paesaggistici preclusivi

OGGETTO: **[REDACTED] Mutazione PA 12 in variante al Piano delle regole del PGT vigente del [REDACTED] di [REDACTED]**

**Procedura di verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica**

**Autorità procedente:** [REDACTED]

**Autorità Competente:** [REDACTED]

**Soggetto proponente:** [REDACTED]

**Parere per il profilo di competenza e richiesta di chiarimenti**

Con riferimento alla richiesta in oggetto;

esaminata la documentazione allegata all'istanza, questa Soprintendenza, per quanto attiene il suo profilo di competenza, osserva quanto segue:

- si rileva che l'ambito oggetto della trasformazione ricade all'interno della fascia di rispetto dalle sponde del lago di [REDACTED] e del fiume [REDACTED] in corrispondenza del conoide generato dalla foce di quest'ultimo;
- l'ambito è classificato come ambito a sensibilità paesaggistica elevata per la collocazione e la morfologia che lo connotano;
- in riferimento alle aree che ricadono nei paesaggi dei laghi Insubrici, il Piano Paesaggistico Regionale prevede che (cfr Art. 19 Tutela e valorizzazione dei laghi lombardi):
  - gli interventi di trasformazione perseguano i seguenti obiettivi: la preservazione della continuità e delle differenti specificità dei sistemi verdi e degli spazi aperti, costituiti da boschi, terrazzamenti e coltivazioni tipiche, alberate, parchi e giardini che connotano i versanti prealpini e gli ambiti pianeggianti non urbanizzati; prevede inoltre la tutela organica delle sponde e dei territori contermini;
- evidenzia inoltre per i territori contermini ai laghi il rischio di forti pressioni trasformative di potenziale rischio per l'integrità del delicato assetto paesaggistico; in questi territori le priorità di tutela e valorizzazione del paesaggio sono specificamente rivolte a garantire la coerenza e organicità degli interventi riguardanti sponde e aree contermini al fine di salvaguardare l'unitarietà e la riconoscibilità del lungolago;
- in particolare per il lago di [REDACTED] è evidenziata la necessità di salvaguardia degli ampi scenari naturali caratterizzati dall'alternanza boschi e prati che connotano fortemente le sponde e i versanti del lago percepibili dall'ambito stesso;
- l'area è caratterizzata dalla quasi totale assenza di fabbricati e da una consolidata presenza di alberature e verde che le conferiscono un valore paesaggistico e naturalistico di primario interesse e ben conservato nel tempo;

Tutto ciò verificato e premesso, questo ufficio evidenzia che l'intervento in progetto prevede la realizzazione di [REDACTED] mc di nuova costruzione oltre al mutamento della destinazione dell'area che passerebbe da turistico ricettiva all'aria aperta a turistico ricettiva alberghiera, con impatti radicalmente diversi sull'equilibrio dell'area. L'attuazione della proposta di variante comporterebbe una saturazione della superficie ora completamente

libera da fabbricati, introducendo modifiche all'assetto paesaggistico che risulterebbero intrusive e obliterative dei caratteri che ora connotano il compendio tutelato sia ai sensi dell'art. 142 del d.lgs 42/2004 sia ai sensi dell'art. 19 del sopra richiamato Piano Paesaggistico della Regione Lombardia

Tutto ciò richiamato e premesso, questa Soprintendenza esprime parere negativo alla variante relativa all'ambito [REDACTED] così come illustrata e descritta negli elaborati allegati all'istanza poiché l'intervento risulterebbe intrusivo e fuori scala rispetto al contesto di riferimento, obliterativo dei caratteri del sito, oltre che in contrasto con le norme del PPR della Lombardia.

Si coglie l'occasione per ricordare che per i Piani attuativi ricadenti in aree sottoposte a tutela ai sensi della Parte Terza del d.lgs 42/2004 deve essere chiesto parere ai sensi dell'art. 16 della legge 1150/1942 prima di avviare.

Si condividono infine le criticità evidenziate dalla Provincia di Como in relazione alla variante in oggetto con nota 18901 del 12/05/2021 per quanto attiene il profilo di competenza specifico.

Si chiede alla autorità procedente di assumere agli atti della conferenza il presente parere. Una copia dello stesso dovrà essere allegata ad ulteriori istanze relative alle medesime opere.

Si resta in attesa delle determinazioni conclusive



## *Valutare (e costruire) un piano 'diverso'*

**VAS: funzione sostantiva di preservazione stock matrici ambientali  
per assicurare flussi di servizi ecologici e biodiversità (Art. 9 Cost.) alle generazioni future**

**Snodo tra statuto bene privato e statuto bene comune**

**Oggettivazione delle conoscenze sulle matrici ambientali**

**Snodo qualificatorio tra statuto bene privato e statuto bene comune**

**Riduzione discrezionalità qualificatoria e decisoria**

**Dal 'pennarello del pianificatore' → alla ripercorribilità delle decisioni**

### Servizi ecosistemici contabilizzabili

- supporto alla vita
- approvvigionamento
- regolazione
  
- Biodiversità
- Valori culturali



## Cambia la partecipazione (sul modello ambientale)

**Anticipazione** (avviso iniziale, non post adozione)

**Preordinata ad implementare le conoscenze**

**Informazione non rivendicazione** (atteggiamento pro-attivo del comune)

**Modello del dibattito pubblico e altre forme innovative**

**Sulle qualificazioni statutarie, non sulla decisione conformativa**

Dalla partecipazione alla collaborazione: Patto di Bologna e cittadinanza attiva -> city users, non solo residenti

**Predecisionale** (sulla proposta)

Potenzialità della **digitalizzazione (digital twins - modellizzazioni)**

**Influente** (vincolo motivazionale)

Partecipazione sulle alternative infrastrutturali

**Chiunque** (oltre la vicinitas vs. Ad. Plen. 9 dicembre 2022, n. 21)

Interessi generali (interessi diffusi)

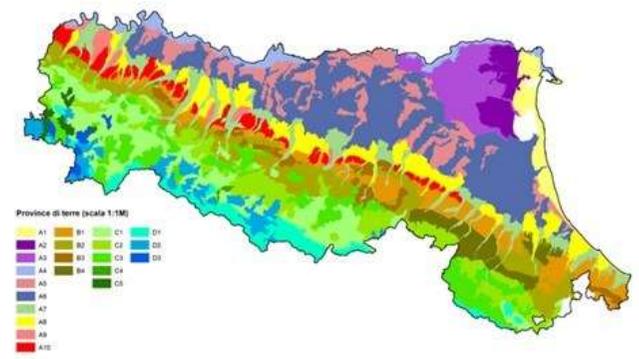
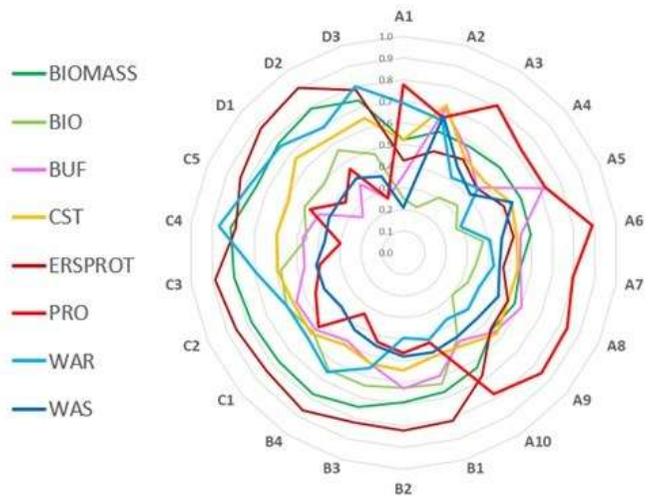
### VAS (art. 14 D.lgs. 152/2006)

3. Entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso di cui al comma 1, **chiunque** puo' prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni in forma scritta, **anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi**

### VIA (art. 24 D. lgs. 152/2006)

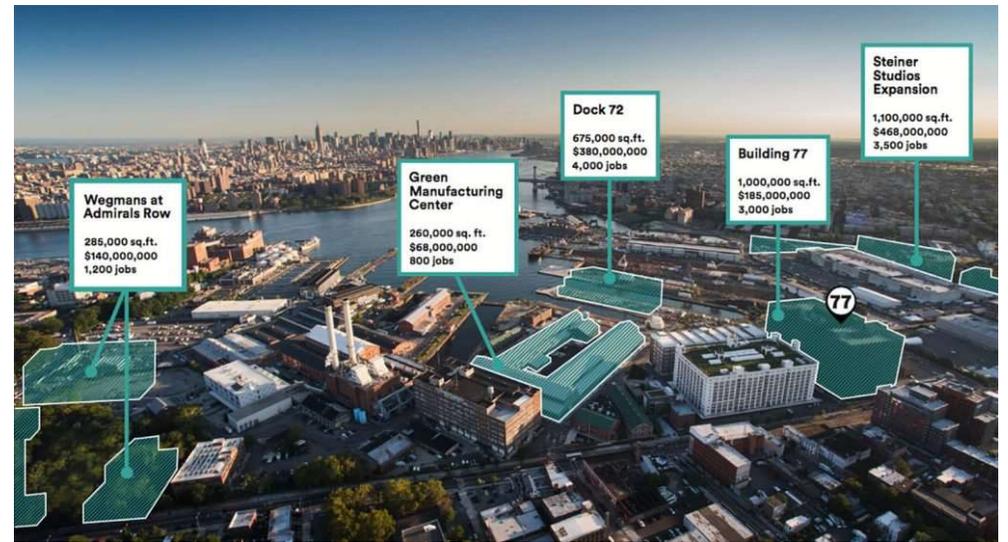
3. Entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui al comma 2, **chiunque abbia interesse** puo' prendere visione, sul sito web, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorita' competente, **anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi**

**Tecniche e soluzioni innovative**



**La transizione digitale – Big Data**

- Digital Twin
- Razionalità decisionale
- Big data e simulazioni ripetibili
- Confronto oggettivante tra scenari
- Riduzione della discrezionalità - giustiziabilità





## La VAS per un nuovo modello di piano

- **Confine poroso tra governo del territorio e ambiente**
- **Rilevanza documenti sovracomunali:** le reti ecologiche, le connessioni, rete Natura 2000 -> problema di scale ottimali
- **Riduzione discrezionalità pianificatoria -> piano per accalramenti statuari oggettivati**
- **Interessi diffusi -> tutelabilità anche processuale della finalità contenitiva del piano**

**Il piano si legge come un NEGATIVO FOTOGRAFICO** -> ciò che ieri restava sullo sfondo, l'agricolo, oggi diviene **l'agro-naturale** e costituisce il più evidente contenuto del piano e il primo che si mette a fuoco nel procedimento → è **l'oggetto 'rigido'**

Il piano si costruisce a partire dalla **RAPPRESENTAZIONE DELLE RISORSE DA TUTELARE (E RECUPERARE)**, per le quali si struttura una azione custodiale, vera **FINALITÀ** del piano, equiordinata al soddisfacimento dei bisogni insediativi entro il tessuto urbano e alla tutela-innalzamento qualitativo del paesaggio (urbanità)



## *Una (possibile) conclusione*

### **DALLE TUTELE PARALLELE → AL PIANO QUALE STRUMENTO CUSTODIALE (E DI RECUPERO)**

- **SUPERATA L'OPPOSIZIONE INTERESSE URBANISTICO / LIMITE AMBIENTALE**
- **LIMITI ALL'INSEDIAMENTO (PIANI CONTENITIVI) → ACCLARAMENTI (INVARIANTI) → INTROIEZIONE DEL PAESAGGIO E DELL'AMBIENTE → AMBIENTE NELL'URBANO**
- **CONVERGENZA E INTEGRAZIONE → SINCRETISMO DEI PRINCIPI (ART. 3 CODICE DELL'AMBIENTE) - SINCRETISMO DEGLI STRUMENTI**

**VERSO UN PIANO → ITERATIVO, RIVEDIBILE, ADATTIVO  
DIRITTO URBANISTICO (OLTRE IL DISEGNO INSEDIATIVO)  
DIRITTO DELLO SVILUPPO E DELLA TUTELA**



## Per continuare...

- S. RODOLFO MASERA, *VIA e VAS nel nuovo Codice ambientale*, in *Urbanistica e Appalti*, 2006, 1147;
- G. MANFREDI, *VIA e VAS nel codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 63;
- F. FRACCHIA – F. MATTASOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.Lgs. n. 152/2006*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 143;
- L. GALLO, *Valutazione ambientale strategica*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, III, Torino, 2008, 946;
- M. D'ORSOGNA – L. DE GREGORIIS, *La valutazione ambientale strategica*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, dir. P. Dell'Anno, E. Picozza, II, Padova, 2013, 561;
- P. CHIRULLI, *La valutazione ambientale strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. urban.*, 2017, 121;
- B. GIULIANI, *Valutazione ambientale strategica, valutazione d'impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale*, in *Trattato di diritto del territorio*, a cura di F. G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, II, Torino 2018,
- E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale di piani e programmi*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 3.

**GRAZIE!**

Per ogni chiarimento o suggerimento

**PROF. AVV. | EMANUELE BOSCOLO**

*[emanuele.boscolo@uninsubria.it](mailto:emanuele.boscolo@uninsubria.it)*