



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

DOCUMENTO CONDIVISO

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA APPLICATA ALLE AREE
SOGGETTE A COMMISSARIAMENTO PER INADEMPIENZA DELL'ENTE
LOCALE.



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

Gruppo di Lavoro ristretto ACA:

- **Regione Abruzzo**

Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie,
Programmazione, Parchi, Territorio, Valutazioni Ambientali, Energia.

Servizio Valutazioni Ambientali

Servizio Affari Giuridici e Legali

- **Provincia dell'Aquila**

Settore Ambiente e Urbanistica- Servizio Ambiente

- **Provincia di Chieti**

Servizio Programmazione e Pianificazione Territoriale

- **Provincia di Pescara**

Settore Ambiente - Servizio Pianificazione Territoriale e Ambientale

- **Provincia di Teramo**

Settore Urbanistica, Edilizia Scolastica e Demaniale- Servizio Pianificazione
Urbanistica

- **ARTA**

- **Autorità Ambientale Regione Abruzzo**

Task Force



INDICE

1. Premessa

2. Soggetti coinvolti nel processo di VAS

3. Coordinamento delle tempistiche del commissariamento con quelle richieste dal processo di VAS.

4. Contenuti necessari da inserire nel Rapporto Preliminare

5. Conclusioni



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

1. PREMessa

L'obiettivo di tale documento è quello di fornire delle indicazioni operative finalizzate ad integrare la procedura di Valutazione Ambientale Strategica – VAS, in quella di pianificazione attuativa relativa ad aree commissariate a seguito:

1. della protratta inerzia dell' Amministrazione Comunale inadempiente rispetto all'obbligo di pianificare le aree non più soggette ad esproprio (cosiddette aree bianche) ;
2. della protratta inerzia dell' Amministrazione Comunale ad adottare piani particolareggiati conformi agli strumenti urbanistici vigenti che non sono stati sottoposti a valutazione ambientale strategica (art.22 L. 136/99)

L'integrazione tra la procedura di valutazione ambientale e quella di pianificazione è coerente col modello organizzativo-procedurale adottato dalla Regione Abruzzo, che prevede che l'autorità competente per la VAS venga individuata nell'ambito della stessa amministrazione cui compete l'approvazione del piano/programma sottoposto a valutazione, così elaborato perché ritenuto più efficace nel raggiungere e soddisfare gli obiettivi stabiliti dalla Direttiva VAS. Tale modello, supportato anche dalla sentenza del Consiglio di Stato¹, sembra, infatti, meglio favorire l'integrazione tra il procedimento di VAS e quello di pianificazione/programmazione, rispettando il dettato normativo che, all'art. 11 del D.lgs 152/06 e ss.mm.ii., definisce la VAS come "*parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione*" di piani e programmi.

¹ Sez. IV, n. 133/2011 del 12/01/2011



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

Il presente documento nasce dal confronto in un Tavolo di Lavoro tra la Regione Abruzzo, le quattro province e l'ARTA, già indicati come soggetti con competenze ambientali per la procedura di VAS. Il Tavolo ha affrontato la crescente problematica relativa alla valutazione ambientale strategica applicata alle aree soggette a commissariamento per inadempienza dell'ente locale. Dagli incontri è scaturita l'esigenza di un documento che contenga un indirizzo condiviso sulla risoluzione di alcune problematiche procedurali e di contenuto riguardanti la tematica in oggetto. Il presente elaborato è stato partecipato e condiviso con il Tavolo e successivamente divulgato alle Amministrazioni Pubbliche.



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

2. SOGGETTI COINVOLTI NELLA PROCEDURA DI VAS

E' opportuno definire i ruoli delle Autorità coinvolte nella procedura di VAS all'interno della procedura di pianificazione commissariale.

L'individuazione usuale delle autorità coinvolte nel processo di VAS, così come definite dall'art. 5 del D. Lgs 152/06 ss.mm.ii., avviene nel seguente modo:

p) autorità competente: la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti conclusivi in materia di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti;

q) autorità procedente: la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma;

r) proponente: il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto soggetto alle disposizioni del presente decreto.

Nel caso specifico, il Commissario *ad Acta* nominato dal giudice amministrativo o dalla Provincia, assolve adeguatamente il proprio incarico mediante la compiuta *approvazione* della pianificazione puntuale delle aree interessate da commissariamento, comprensiva della relativa disciplina tecnica e normativa², per questo motivo all'interno della procedura di VAS delle aree

² in tal senso, tra le tante, T.A.R. Abruzzo, ord.67 del 30.10.2008



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

commissariate, egli ricopre il ruolo di Autorità procedente³, essendo tale Autorità la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o *approva* il piano/programma.

Alla luce degli ultimi pronunciamenti del Giudice Amministrativo⁴, nonché come indicato nelle Circolari della Regione Abruzzo⁵, inviate a tutte le Amministrazioni Comunali, l'Autorità Competente per la VAS⁶ andrebbe individuata in un diverso organo o articolazione della stessa Amministrazione Procedente (cioè l'Amministrazione comunale inadempiente di cui il Commissario fa le veci). Appare opportuno individuare tale Autorità, in via ordinaria, nelle strutture tecniche con compiti o di tutela e valorizzazione ambientale o urbanistici-territoriali dell'Amministrazione comunale, in quanto organo che, più di ogni altro, è in condizione di conoscere la situazione di fatto e di diritto esistente propedeutica all'emissione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VAS e dell'eventuale parere motivato sulla sostenibilità del piano valutato.

Posto ciò, le Autorità coinvolte nella procedura di VAS all'interno della procedura di pianificazione commissariale vanno definite, salvo casi particolari, nel seguente modo:

p) autorità competente: *la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato*, - Struttura con competenze tecniche o con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale dell'Amministrazione comunale inadempiente e commissariata;

³ ai sensi della lett. q) dell'art. 5 del D.lgs 152/06 e ss.mm.ii,

⁴ Cons. di Stato, Sez. IV, n. 133/2011 del 12/01/2011

⁵ Circolare del 31 luglio 2008, prot. n. 19565 e Circolare del 19 gennaio 2011, prot. n. 528

⁶ ai sensi della lett. p) dell'art. 5 del D.lgs 152/06 e ss.mm.ii. la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'elaborazione del parere motivato



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

q) autorità procedente: *la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispose il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma - Commissario ad Acta nominato dal giudice amministrativo o dalla Provincia*

4. COORDINAMENTO DELLE TEMPISTICHE DEL COMMISSARIAMENTO CON QUELLE RICHIESTE DAL PROCEDIMENTO DI VAS

I principali tempi della procedura di VAS sono stabiliti dal D.Lgs 152/06 ss.mm.ii., che all'art. 12 comma 2, prescrive il termine di consultazione del Rapporto Preliminare inerente la Verifica di Assoggettabilità, fissandolo in 30gg, mentre all'art. 14 comma 3, stabilisce il termine di pubblicazione del Rapporto Ambientale fissandolo in 60gg, e infine all'art. 15 comma 1, fissa il termine di 90 gg a decorrere dalla scadenza di tutti i termini dell'art. 14, entro cui esprimere il parere motivato.

Nel caso specifico della procedura commissariale, considerato che la procedura di VAS deve essere espletata nell'ambito della stessa e che il giudice amministrativo o la Provincia, contestualmente alla nomina del Commissario, assegna a quest'ultimo un termine per la definizione del suo incarico che, secondo criteri di ragionevolezza e di effettività della tutela giurisdizionale, deve essere necessariamente inferiore alla durata della procedura di pianificazione ordinaria, si ritiene opportuno che il Commissario moduli i vari passaggi istruttori, compresi quelli relativi alla procedura di VAS, secondo criteri di essenzialità, concentrazione ed efficacia, cercando di rispettare il più possibile il termine prefissato, nel rispetto però dei termini non derogabili dei sub procedimenti, compreso quello di VAS. Infatti, la semplificazione



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

procedurale non deve pregiudicare il corretto e completo espletamento della fase procedimentale dedicata all'*istruttoria*.

Qualora il termine assegnato entro cui deve essere adempiuto l'incarico commissariale non risulti compatibile con la tempistica dell'intera procedura di valutazione ambientale strategica, il Commissario, considerato che tale termine è ritenuto flessibile⁷, potrà richiedere, nel caso che lo ritenga inadeguato, apposita proroga per portare a conclusione la procedura di VAS.

5. CONTENUTI NECESSARI DA INSERIRE NEL RAPPORTO PRELIMINARE

I criteri necessari da inserire nel Rapporto Preliminare sono stabiliti dall'Allegato I del D.Lgs 152/06 ss.mm.ii.

In particolare nel caso di aree commissariate a seguito della protratta inerzia dell'Amministrazione Comunale inadempiente rispetto all'obbligo di pianificare (*Aree Bianche*), si devono esplicitare i seguenti criteri in relazione ai contenuti previsti al primo punto dell'allegato I, ossia *caratteristiche del piano o del programma*.

E' importante effettuare nel Rapporto Preliminare un'analisi rispetto alla distribuzione degli standard urbanistici stabiliti dal Decreto Ministeriale 1444/68, in particolare in relazione al verde pubblico attrezzato e alle aree a parcheggio, non solo rispetto alla zona commissariata oggetto di pianificazione, ma anche in relazione all'ambito urbano circostante in modo da verificare la sostenibilità ambientale della scelta pianificatoria dell'area.

Il rispetto degli standards previsti dalle norme vigenti, nell'ambito della singola area, non è esaustivo perché ne rappresenta un quadro limitativo delle

⁷ tra le tante sentenze: T.A.R. Abruzzo, ord. 14 del 6/03/2009 e ord. 421 del 13 luglio 2011



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

dotazioni minime ad abitante e della sostenibilità dell'intervento nel suo complesso. E', quindi, necessario valutarli in relazione ad un'area intermedia, area d'influenza, tra il perimetro urbano generale e la piccola area oggetto di pianificazione individuata come suo "intorno". Questa analisi deve essere non soltanto quantitativa, ma deve rispettare parametri qualitativi: quindi non solo la quantificazione dello standard, ma va valutata la tipologia più idonea da insediare, la sua reale funzionalità anche per l'intorno, tenuto conto delle motivazioni che avevano dettato la localizzazione dello standard preesistente.

Un ulteriore criterio che si deve evidenziare nel Rapporto Preliminare è la coerenza della pianificazione dell'area commissariata, rispetto al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Infatti lì dove i Piani Territoriali provinciali limitano l'uso del suolo o il dimensionamento residenziale e/o produttivo delle varianti e dei nuovi strumenti urbanistici introducono, ovviamente, importanti misure di mitigazione degli effetti urbanizzativi che non possono non influire sulle matrici ambientali poste alla base delle valutazioni contenute nel rapporto ambientale o nelle relazioni preliminari inerenti le valutazioni di assoggettabilità. Coticché anche la coerenza con P.T.C.P. per gli aspetti dimensionali assume rilevanza nel processo di V.A.S..

Per quanto riguarda il secondo punto dell'allegato I ossia *caratteristiche degli impatti e delle aree che possono essere interessate*, oltre ai criteri esplicitati nell'allegato stesso va chiaramente indicato se l'area bianca è servita da opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Se l'area è urbanizzata si deve stimare se il dimensionamento delle reti tecnologiche risulta adeguato rispetto all'incremento d'uso previsto dalla nuova pianificazione. In caso contrario, si deve valutare la sostenibilità economica ed ambientale delle opere necessarie.



DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA, POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, PROGRAMMAZIONE,
PARCHI, TERRITORIO, VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

per urbanizzare l'area oggetto della pianificazione. La valutazione di detta sostenibilità deve tener conto di considerazioni di tipo tecnico, relative ai costi di realizzazione di tali infrastrutture e alla loro manutenzione, anche in riferimento alla futura destinazione d'uso nel rapporto con la collettività (analisi costi-benefici)

Infine, per le ragioni sopra descritte, il Rapporto Preliminare deve contenere una preventiva valutazione sulla possibile cumulabilità degli effetti, soprattutto se l'ambito urbano su cui insiste l'area oggetto di valutazione è interessata da altri interventi urbanistici simili o nell'ipotesi in cui sia prevedibile, da parte dell'Autorità competente, il ricorso a numerose varianti tutte indirizzate ai medesimi obiettivi, al fine di avere una visione globale delle trasformazioni territoriali in atto e della loro sostenibilità ambientale.

6.CONCLUSIONI

L'Autorità Competente in collaborazione con la Procedente (nella figura del Commissario *ad Acta*) individua i soggetti con competenze ambientali da consultare e trasmette loro il Rapporto Preliminare per acquisirne il parere che deve essere inviato entro 30 gg. L'Autorità Competente sulla base degli elementi di cui all'allegato I del D.Lgs 152/06 ss.mm.ii. con i criteri specificati nel paragrafo 5 del presente documento, e tenuto conto delle osservazioni pervenute, verifica se il piano possa avere effetti significati sull'ambiente. L'Autorità Competente sentita l'Autorità Procedente (Commissario *ad Acta*), tenuto conto dei contributi pervenuti emette il provvedimento di verifica assoggettando o escludendo il piano dalla restante procedura di valutazione ambientale strategica e definendo le eventuali prescrizioni.