

Indirizzi operativi per l'applicazione dell'articolo 6 comma 12 del D.Lgs. 152/2006 Lettura ragionata



CReIAMO PA

Per un cambiamento sostenibile

Titolo	Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006. - Lettura ragionata
Autore	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReIAMO PA - Linea di intervento LQS1
Oggetto	Applicazione dell'art.6 comma 12 del D.Lgs.152/2006
Argomenti	Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), Valutazione Ambientale Strategica (VAS)
Parole chiave	VIA, VAS
Thesaurus	GEMET - Themes, versione 4.2.3, 6 dicembre 2021
Descrizione	Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006. - Lettura ragionata
Responsabile pubblicazione	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReIAMO PA - Linea di intervento LQS1
Contributi	Regioni e Province Autonome
Data stesura	28/09/2023
Date aggiornamento	
Versione	1
Tipo	Documento testuale
Formato dei dati	PDF
Nome e versione del software	Adobe Acrobat
Identificatore	-
Origine	-
Lingua dei dati	ITA
Riferimenti/Relazioni	-
Commenti	-
Copertura	-
Diritti	Accesso libero
Dimensione	1.098 Kbyte
Lingua del metadato	ITA
Responsabile del metadato	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReIAMO PA - Linea di intervento LQS1

Si ringraziano per i contributi forniti le seguenti regioni:

- Regione Abruzzo: Dipartimento Territorio – Ambiente, Servizio Valutazioni Ambientali, Ufficio VAS e supporto all’Autorità Ambientale.
- Regione Calabria: Dipartimento Territorio e Tutela dell’Ambiente, Settore Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali – Sviluppo Sostenibile.
- Regione Emilia-Romagna, Area Valutazione Impatto Ambientale e Autorizzazioni.
- Regione Friuli-Venezia Giulia: Direzione centrale difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile, Servizio valutazioni ambientali.
- Regione Marche: Direzione Ambiente e risorse Idriche, Settore Valutazioni e Autorizzazioni ambientali
- Regione Piemonte: Direzione ambiente, governo e tutela del territorio, Settore Valutazioni ambientali e procedure Integrate.
- Provincia Autonoma di Trento: Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, Settore qualità ambientale - U.O. per le valutazioni ambientali.
- Regione Puglia: Dipartimento Ambiente Paesaggio e Qualità urbana, Sezione autorizzazioni ambientali.
- Regione Sardegna: Direzione generale della difesa dell'ambiente, Servizio sostenibilità ambientale, valutazione strategica e sistemi informativi.
- Regione Toscana: Direzione Ambiente ed Energia, Settore VIA – VAS.
- Regione Umbria: Direzione regionale Governo del territorio, ambiente e protezione civile – Servizio Sostenibilità ambientale, Valutazioni e Autorizzazioni ambientali.

Sommario

Prefazione	5
Acronimi e definizioni.....	6
1. Introduzione.....	7
1.1. <i>Finalità e struttura del documento</i>	<i>7</i>
1.2. <i>Metodologia, strumenti e struttura del documento</i>	<i>7</i>
2. L'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006 e le fattispecie descritte dalla norma	8
2.1 <i>Osservazioni generali.....</i>	<i>8</i>
3. L'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 12: l'effetto di variante <i>ex lege</i>	8
4. I diversi tipi di variante: la variante "automatica" e la variante "semplificata"	9
5. L'estensione della variante: le modifiche dei piani e programmi elaborati per la pianificazione territoriale, urbanistica o della destinazione dei suoli conseguenti	12
6. Il perimetro di esclusione dalla VAS: la limitazione dell'istituto alla localizzazione delle singole opere	15
7. La locuzione «fermo restando l'applicazione della VIA» e il relativo inquadramento applicativo	19
7.1 <i>Sul rapporto tra VIA e VAS. Elementi di contatto e differenze applicative</i>	<i>20</i>
7.2 <i>Sul necessario esperimento della VIA come condizione applicativa dell'art. 6, comma 12, D.Lgs 152/2006.....</i>	<i>23</i>
8. Elenco esemplificativo e non esaustivo di titoli che comportano la variante automatica	26

Prefazione

Il presente documento, prodotto nell'ambito delle attività della Linea di intervento LQS1 del Progetto CReIAMO PA dedicata alle Valutazioni Ambientali di cui il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica è beneficiario, è finalizzato a contribuire, tramite una lettura ragionata e una approfondita ricognizione giurisprudenziale, all'applicazione della disciplina di cui all'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006.

Il documento è stato predisposto dall'Unità Tecnico Specialistica della Linea di intervento LQS1 sulla base dell'analisi della documentazione giuridica e tecnica di livello nazionale e regionale e avvalendosi del contributo fornito da Regioni e Province Autonome, nonché dall'amministrazione statale.

La possibilità di disporre di strumenti di supporto alle attività delle autorità competenti in materia di VIA e VAS rappresenta un'importante opportunità per garantire un'omogenea applicazione della disciplina sul territorio nazionale: tale obiettivo è perseguito dal Progetto CReIAMO PA attraverso la pubblicazione del presente documento di indirizzo che, sebbene non vincolante, può rappresentare un valido strumento orientativo.

Arch. Gianluigi Nocco

Direttore Generale della Direzione valutazioni ambientali
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Acronimi e definizioni

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.
Direttiva VIA	Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati
DVA	Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali – Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica
MASE	Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica
Progetto CReIAMO PA	Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA – PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020
UTS	Unità Tecnica Specialistica del Progetto CReIAMO PA - Linea di intervento LQS1
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
VAS	Valutazione ambientale strategica

1. Introduzione

1.1. Finalità e struttura del documento

Il presente documento ha lo scopo di esaminare i profili problematici che sono emersi sia sul piano teorico, che nell'applicazione pratica, in relazione all'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006.

Il documento si pone l'obiettivo di ricostruire le modalità applicative della disposizione sia tramite il confronto con le amministrazioni regionali che tramite una dettagliata ricognizione delle pronunce giurisprudenziali.

1.2. Metodologia, strumenti e struttura del documento

La metodologia adottata è rappresentata da un esame di natura giuridica e procedurale della norma. La finalità dell'analisi, come già anticipato, è quella di offrire un contributo all'attività interpretativa della normativa e, auspicabilmente, al consolidamento delle *best practice* ad oggi formatesi.

Il documento è frutto delle numerose attività che nell'ambito della linea LQS1 del Progetto CReIAMO PA hanno permesso un confronto diretto con le amministrazioni regionali.

Le osservazioni delle Regioni e delle Province Autonome sono state acquisite nell'ambito del Tavolo tecnico VAS dedicato alla lettura dell'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 svolto nell'ambito delle attività della Linea LQS1-Valutazioni Ambientali del Progetto CReIAMO PA in data 23 marzo 2021.

Il presente documento ha preso spunto anche da tali osservazioni al fine di tentare di offrire una lettura coerente della normativa, e di cristallizzare le proposte interpretative migliorative del tessuto normativo.

2. L'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006 e le fattispecie descritte dalla norma

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

2.1 Osservazioni generali

L'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006 (d'ora in avanti anche solo "**art. 6, comma 12**") rappresenta una misura di semplificazione procedimentale introdotta dall'art. 2, comma 3, lett. h), D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128¹, che fin da subito ha suscitato notevoli dubbi applicativi, in particolare con riferimento alla relativa compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Nello specifico si tratta di una disposizione che riguarda due diverse fattispecie, a cui vengono attribuite conseguenze analoghe.

La prima fattispecie, che non sarà oggetto della presente analisi in quanto meno rilevante sotto il profilo dell'attività regionale, concerne le ipotesi di modifica di piani e programmi che conseguono all'approvazione del Piano regolatore portuale o del Piano di sviluppo aeroportuale (i piani di cui all'art. 6 comma 3-ter, D.lgs. 152/2006).

La seconda fattispecie, che sarà, invece, al centro della presente disamina, concerne le ipotesi in cui l'adozione di determinati provvedimenti autorizzatori abbia come conseguenza giuridica *ex lege* l'effetto di variante "automatica" di piani elaborati per la pianificazione territoriale, urbanistica o per la destinazione d'uso del territorio.

Per entrambe le fattispecie, la conseguenza giuridica prevista dal legislatore tramite l'art. 6, comma 12, consiste nell'escludere tale variante "automatica" dalla Valutazione Ambientale Strategica (nel seguito VAS). Ciò, tuttavia, non in termini generali, bensì unicamente con riferimento alla localizzazione della singola opera.

3. L'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 12: l'effetto di variante *ex lege*

Al fine di avviare la disamina della disposizione in esame è, in primo luogo, necessario definire il relativo ambito di applicazione.

Nel presente documento si tratterà l'ipotesi applicativa derivante dall'adozione di «provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi».

A tal riguardo, in primo luogo, va precisato che l'art. 6, comma 12, non istituisce alcun tipo di nuova variante. Si tratta al contrario di una disposizione che determina una conseguenza giuridica connessa all'effetto di variante attribuito all'adozione del provvedimento dalle relative norme di settore.

¹ E, successivamente, modificata dall'art. 50, comma 1, lett. b), n. 3), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

In altri termini, nessun provvedimento acquista un effetto di variante in virtù dell'art. 6, comma 12, ma, al contrario, tale disposizione trova applicazione nei confronti di tutti i provvedimenti che, in virtù del proprio ordinamento di settore, hanno come conseguenza all'atto dell'approvazione un effetto di variazione automatica di un piano sovraordinato.

A fronte dell'effetto di variante, l'art. 6, comma 12, fa derivare la conseguenza dell'esclusione di quest'ultima dalla VAS, purché sia concernente la sola localizzazione dell'opera (si veda meglio *infra* § 6).

Nei casi ordinari, infatti, in cui non è previsto l'effetto di variante *ex lege* il provvedimento autorizzatorio non può essere rilasciato se in contrasto rispetto ai piani sovraordinati. La compatibilità urbanistica rappresenta un presupposto per il rilascio del provvedimento stesso, da alcuni qualificato come condizione di procedibilità. In tali casi, ove vi sia contrasto tra l'opera che si vuole realizzare e lo strumento sovraordinato, dovrà essere avviato un procedimento ordinario di variante del piano, che in termini generali seguirà il medesimo *iter* previsto per l'approvazione del piano stesso. Anche la variante urbanistica, di conseguenza, costituisce un presupposto gerarchicamente sovraordinato rispetto ai titoli autorizzativi da acquisirsi per la realizzazione e l'esercizio dell'opera.

La modifica del piano tramite variante ordinaria, anche se avente contenuto puntiforme, determina altresì l'applicazione della disciplina in materia di VAS. Nello specifico determina l'applicazione dell'art. 6, comma 3, D.lgs. 152/2006 e la sottoposizione della modifica a verifica di assoggettabilità a VAS ai sensi dell'art. 12 D.lgs. 152/2006.

Alcuni provvedimenti autorizzativi, invece, sulla base di valutazioni fatte *ex ante* dal legislatore, in virtù della peculiare importanza degli interessi a cui questi sottostanno, o delle esigenze di celerità attribuite alla realizzazione di determinate opere, possono essere realizzati anche ove siano in contrasto con la pianificazione o programmazione sovraordinata. Ciò poiché è il legislatore a prevedere, espressamente, una deroga al rispetto dei piani sovraordinati come conseguenza rispetto all'adozione del provvedimento autorizzativo.

Ebbene, in questi casi la variazione dello strumento sovraordinato, che secondo le regole ordinarie dovrebbe essere sottoposta a verifica di assoggettabilità a VAS ai sensi dell'art. 6, comma 3, D.lgs. 152/2006, è sottratta dall'applicazione della VAS se integra le condizioni di cui all'art. 6, comma 12 (si vedrà *infra* invece il rapporto con la Valutazione di Impatto Ambientale (nel seguito VIA)).

4. I diversi tipi di variante: la variante “automatica” e la variante “semplificata”

Nell'ordinamento, tuttavia, vi sono diversi tipi di varianti in deroga alla disciplina ordinaria, e non tutte possono essere qualificate come varianti *ex lege*.

Si ritiene che siano varianti *ex lege* quelle varianti che determinano la deroga allo strumento sovraordinato senza alcun tipo di condizione ulteriore, senza cioè la necessità che ci sia un soggetto deputato a pronunciarsi in merito. Si parla, in questi casi, di variante cd. “automatica”.

Due esempi tipici di tale ipotesi applicativa sono le autorizzazioni per la realizzazione di impianti che producono energia da fonte rinnovabile (Autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12, D.lgs. 387/2003), e per la realizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti (Autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208, D.lgs. 152/2006).

In entrambi i casi, le relative disposizioni di settore fanno derivare dall'approvazione del provvedimento una variazione dello strumento sovraordinato.

Ai sensi del comma 3, dell'art. 12 del D.Lgs. 387/2003, infatti, l'autorizzazione unica «costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico». Negli stessi termini, ai sensi del comma 6, dell'art. 208, D.lgs. 152/2006, l'autorizzazione: «costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico».

Si tratta, come evidente, di una conseguenza automatica che deriva dall'autorizzazione stessa, senza la necessità di compiere alcun passaggio presso l'autorità competente all'approvazione della variante, che sarebbe – in caso di variante urbanistica – il Comune.

Tale circostanza è confermata pacificamente anche a livello giurisprudenziale, ove si afferma che il rilascio dell'autorizzazione unica produce *ex lege* un effetto automatico che non richiede alcun assenso da parte del Comune. Infatti, «L'eventuale mancanza del consenso del Comune non avrebbe rappresentato di per sé in ogni caso un valore e decisivo in senso ostativo, in considerazione dell'effetto - previsto direttamente dalla legge - di variante prodotto dalla Conferenza e dall'autorizzazione unica, residuando in capo al Comune un mero obbligo di recepimento» (*ex multis*: Cons. Stato Sez. V, Sent. 24 maggio 2018, n. 3109).

La variante “automatica” si distingue da altri tipi di variante che vengono comunque rilasciate in deroga rispetto alle norme ordinarie, ma che richiedono un pronunciamento da parte di un soggetto competente. Si tratta, in questi casi, della cd. variante “semplificata”.

L'esempio tipico di questo tipo di variante è rappresentato dal procedimento semplificato previsto dall'art. 8, D.P.R. n. 160/2010.

Ai sensi di tale disposizione, infatti, l'interessato può: «richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e alle altre normative di settore, in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile».

In questo caso, pertanto, vi è una semplificazione poiché l'*iter* seguito non è quello ordinario, tuttavia, la variante non si produce con il provvedimento conclusivo all'esito della conferenza di servizi, bensì tramite la decisione, successiva, del Consiglio comunale.

Per questa ragione, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che, rispetto a tale procedimento, «l'atto conclusivo del procedimento che si articola nella Conferenza non ha carattere decisorio ma costituisce una proposta di variante dello strumento urbanistico (espressamente l'art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 447 del 1998; implicitamente l'art. 8, comma 1, del D.P.R. n. 160 del 2010)» (Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 20 ottobre 2016, n. 4380²).

Né oltretutto il Consiglio comunale è vincolato all'adozione della variante, residuando invece in capo a questo un margine di discrezionalità che potrebbe inibire il prodursi della deroga.

Appare pertanto evidente la distinzione tra i due tipi di varianti, risultando effettivamente un automatismo quello derivante da disposizioni che prevedono espressamente l'effetto di variante rispetto all'adozione del provvedimento, rispetto a quelle che, invece, pur derogando alla disciplina

² Ma *ex multis*: TAR Lombardia Milano, Sez. II, sent. 28 marzo 2017, n. 730; TAR Campania Napoli, Sez. VIII, sent. 24 marzo 2016, n. 1579.

ordinaria, rimettono comunque la valutazione circa la produzione dell'effetto di variante ad un soggetto terzo residuando in capo a quest'ultimo un potere decisorio discrezionale.

A fronte di tale premessa occorre interrogarsi se l'esclusione dalla VAS di cui all'art. 6, comma 12, sia una conseguenza riconducibile, oltre alla variante "automatica" anche alla variante "semplificata".

Il dato letterale dell'art. 6, comma 12, che fa riferimento a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno «per legge effetto di variante», lascerebbe presupporre che l'intenzione del legislatore fosse quella di individuare le sole varianti che conseguono direttamente dall'adozione del provvedimento, senza ulteriori passaggi decisionali.

La formulazione, infatti, prefigura come effetto intrinseco dell'adozione del provvedimento quello di produrre l'effetto di variante, non presupponendo alcun ulteriore esercizio di potere discrezionale a seguito dell'adozione del provvedimento (come invece accade nei casi di variante semplificata).

Su tali basi, pertanto, in base ad un'interpretazione letterale l'art. 6, comma 12, sembrerebbe applicabile unicamente al tipo di variante cd. "automatica".

Anche operando un'interpretazione sistematica gli esiti non sembrano differenti. Infatti, come noto, la giurisprudenza (soprattutto della Corte di Giustizia europea) ha da tempo chiarito che in considerazione della finalità della direttiva VAS, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano il suo ambito di applicazione e, in particolar modo, quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti devono essere interpretate in senso ampio (Corte giustizia UE, sez. II, 7 giugno 2018, causa C – 671/15, par. 34³).

D'altronde, trattandosi l'art. 6, comma 12, di disposizione derogatoria per definizione è soggetta ad interpretazione di carattere restrittivo. Ciò in considerazione del fatto che le norme derogatorie si pongono come elementi dissonanti rispetto alla regola ordinamentale generale.

Su tali basi, attenendosi strettamente al significato che emerge dal dato testuale e facendo riferimento la disposizione ad un effetto *ex lege*, sembra ragionevole ritenere applicabile la deroga unicamente alle varianti "automatiche" e non già alle varianti "semplificate". Ciò, altresì, in coerenza con quanto prescritto dall'art. 12, delle disp. prel. c.c. che recita: «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore».

Del medesimo parere, infine, appare anche la giurisprudenza amministrativa che ha chiarito come: «Il Legislatore nazionale (titolare in materia della potestà legislativa esclusiva) ha recepito la direttiva con il d.lgs 29 dicembre 2003, n. 387 e ne ha dato coerente e ragionevole applicazione laddove, nel contemperamento degli interessi ambientali con le esigenze di semplificazione e accelerazione delle procedure, ha configurato la inapplicabilità delle procedure VAS alle (sole) varianti c.d. "automatiche"»⁴.

³ che richiama anche la sentenza 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C290 - 15, EU: C:2016:816, punto 40 e giurisprudenza ivi citata.

⁴ Cons. St., Sez. IV, 22 dicembre 2022, n. 11217, che afferma altresì sul punto che: «l'esclusione dalla VAS, prevista dall'art 6, comma 12, del d. lgs n 152/2006 riguarda esclusivamente le varianti c.d. "automatiche", cioè determinate ex lege dall'art. 12 del D.lgs n 387/2003 con l'adozione del provvedimento di autorizzazione unica, derivanti da provvedimenti autorizzativi relativi a singoli impianti di limitato impatto locale».

5. L'estensione della variante: le modifiche dei piani e programmi elaborati per la pianificazione territoriale, urbanistica o della destinazione dei suoli conseguenti

Come premesso, l'art. 6, comma 12, non istituisce di per sé nessuna variante, bensì determina l'esclusione dalla VAS per le ipotesi di variante "automatica" presenti nell'ordinamento.

La neutralità dell'art. 6, comma 12, si riverbera anche sul piano oggetto di variante. La relativa formulazione, infatti, è particolarmente ampia⁵, facendo la norma riferimento a varianti *ex lege* che determinino «modifiche dei piani e programmi elaborati per la pianificazione territoriale, urbanistica o della destinazione dei suoli conseguenti».

Menzionando sia la pianificazione territoriale, che quella urbanistica, l'art. 6, comma 12, sembra includere tutti i principali strumenti di pianificazione, a partire dalla strumentazione urbanistica, fino a livelli ad essa sovraordinati, come pianificazioni di settore quali ad esempio in materia di rifiuti o paesaggistica.

Invero, l'assenza di indicazioni specifiche appare coerente con la funzione della disposizione stessa. L'art. 6, comma 12, è del tutto neutro rispetto al piano oggetto di variante, attribuendo unicamente la conseguenza giuridica dell'esclusione dalla VAS ad una decisione che è rimessa unicamente al legislatore che ha formulato la disposizione di settore definendo l'entità della variante.

In altri termini, l'estensione dell'esclusione della VAS, anche a piani sovraordinati rispetto al piano urbanistico, è pacificamente contemplata dall'art. 6, comma 12, e dipende unicamente dall'effettiva estensione della variante nella formulazione normativa di settore.

Facendo nuovamente riferimento alle due differenti autorizzazioni uniche in materia di rifiuti ed energia, che recano una formulazione identica, è pacifica nella giurisprudenza l'interpretazione secondo la quale la variante ivi inclusa concerne unicamente allo strumento urbanistico comunale, non potendosi estendere a nessun tipo di piano sovraordinato. Ciò comporta, parallelamente, che anche l'esclusione dalla VAS vale solo con riferimento alla deroga al piano urbanistico e non certo agli altri piani sovraordinati.

In tal senso, si è espressa autorevole giurisprudenza che ha chiarito come «il comma 12 dell'art. 6, invece, si limita ad esentare dalla valutazione ambientale strategica quelle opere singole la cui approvazione, secondo il micro ordinamento di settore, comporta la variazione di qualsivoglia livello e funzione di pianificazione territoriale e del suolo; tale norma, pertanto, rispetto alla questione di fondo che interessa, non riveste importanza perché ha come presupposto applicativo che sia già risolta la questione della possibilità o meno di variare gli strumenti di pianificazione territoriale con l'approvazione della singola infrastruttura, divisando, in caso positivo, l'ulteriore effetto di semplificazione consistente nella esenzione dalla VAS»⁶.

La medesima giurisprudenza, infatti, prendendo in considerazione l'ipotesi di variante automatica in materia di impianti di trattamento dei rifiuti, disciplinata dall'art. 208, D.lgs. 152/2006, ha chiarito che quest'ultimo, al proprio comma 6, facendo esplicito richiamo allo «strumento urbanistico» declinato oltretutto al singolare, risulta in tutta evidenza riferito alla compromissione del solo potere urbanistico rilevante per il singolo comune nel cui territorio è localizzato l'impianto.

⁵ È stata poi ulteriormente ampliata dal D.L. 76/2020 convertito in L. 120/2020, che ha inserito il termine «urbanistica».

⁶ Cons. St., Sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5659.

Inoltre, anche in questo caso, la ricostruzione del significato delle norme che richiamano istituti e concetti (che hanno un preciso significato nella branca giuridica di riferimento) deve essere effettuata secondo il significato tecnico proprio del linguaggio di settore cui deve presumersi che il legislatore abbia fatto riferimento. A parere del Consiglio di Stato, pertanto, ciò «esclude che l'approvazione del progetto di impianto costituisca variante a strumenti pianificatori diversi da quelli urbanistici»⁷.

Ne conseguirebbe, sempre a parere del Consiglio di Stato, che «l'art. 208 cit., introduce una norma eccezionale che deroga, per superiori esigenze pubbliche, il normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti (anche pericolosi); da qui l'indefettibile necessità, ex art. 14, disp. prel. c.c., di una esegesi rigorosa della norma medesima che sia, ad un tempo, conforme agli obbiettivi (nazionali ed europei) di razionale gestione del ciclo dei rifiuti a tutela della salute pubblica ma al contempo rispettosa degli ulteriori valori (pure questi di rilievo costituzionale ed europeo d'anzi evidenziati) legati alla tutela del paesaggio, dell'ecosistema e comunque espressione di interessi fondamentali che necessitano, per la loro cura, di un livello dimensionale e funzionale superiore rispetto a quello assicurato dalla pianificazione urbanistica comunale»⁸.

Nel caso trattato nella sentenza qui riportata, infatti, l'impianto di trattamento rifiuti oltre ad essere in contrasto con lo strumento urbanistico comunale, era in contrasto anche con il piano paesaggistico, e il Consiglio di Stato ha chiarito in termini inequivoci come la deroga ex art. 208, comma 6, D.lgs. 152/2006 fosse rivolta unicamente allo strumento urbanistico, come evidente dalla relativa formulazione letterale, e non già ad altri piani sovraordinati, tantomeno quello paesaggistico⁹.

⁷ Cons. St., Sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5659.

⁸ Cons. St., Sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5659.

⁹ A parere del Consiglio di Stato, in particolare, la tesi secondo cui la variante di cui all'art. 208, comma 6, D.lgs. 152/2006, potesse ritenersi idonea a derogare il piano paesaggistico: «contrasta anche con la ratio delle disposizioni in esame, che è quella di dotare il Paese di una adeguata rete di impianti di smaltimento dei rifiuti superando le fisiologiche lungaggini insite nell'acquisizione di atti di assenso da parte dei molteplici livelli di governo territoriale (anche di natura espropriativa), ma senza alterare la gerarchia dei valori che si compongono nella gestione del territorio e che vedono collocati al più basso gradino di una scala ideale, dal punto di vista spaziale e funzionale (come meglio si dirà in prosieguo), quelli compendati dalla pianificazione urbanistica comunale; in buona sostanza la legge statale ha individuato il punto di equilibrio fra i contrapposti interessi coniugando il massimo della semplificazione burocratica facente capo ai tre livelli di governo territoriale (regione, provincia e comune) relativamente agli atti e provvedimenti individuali, con la compromissione dei poteri pianificatori al minore livello possibile (che è quello urbanistico comunale); c) risulta incompatibile con l'avversata tesi, anche il sistema di principi – cristallizzati da una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309; 29 ottobre 2009, n. 272; 23 dicembre 2008, n. 437; 7 novembre 2007, n. 367) e amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4244 del 2010) – che regolano la materia del governo del territorio e individuano i presupposti e la natura dei poteri tipici (programmatori e pianificatori) che su di esso incidono; in particolare:

I) si desume una concezione del paesaggio quale valore “primario”, di “morfologia del territorio” per i contenuti ambientali e culturali che contiene (la cui conservazione è attribuita alla competenza esclusiva statale in separazione funzionale rispetto alla fruizione dello stesso affidata alla competenza legislativa concorrente); la cui tutela trova espressione diretta nei piani territoriali a valenza ambientale o nei piani paesaggistici redatti dalle regioni; ne risulta affievolita la competenza in ordine al governo del territorio che non può mai legittimare la introduzione di norme che alterino la primazia della tutela paesistica o ambientale;

II) è stato riconosciuto che l'interazione fra governo del territorio e tutela dell'ambiente si manifesta nella contemporanea legittimazione della legge statale a fissare standards ambientali uniformi su tutto il territorio nazionale

L'art. 6, comma 12 del D.Lgs. 152/2006, si inserisce a valle di questa analisi, legandosi direttamente all'effetto attribuito alla normativa di settore e comportando l'esclusione dalla VAS della sola variante ivi contemplata.

Quindi, nel caso sopra menzionato, l'esclusione dalla VAS opera unicamente con riferimento alla variante allo strumento urbanistico, mentre non può operare riguardo ai piani sovraordinati e, in particolare, al piano paesaggistico, non essendovi rispetto a questi ultimi alcuna variante *ex lege*.

Ben diversa, tuttavia, è l'ipotesi in cui, invece, vi sia una deroga espressa anche ad altri piani. In quel caso, stante l'effetto *ex lege* di variante del provvedimento rispetto a questi ultimi, l'esclusione dalla VAS opererà anche con riferimento alla modifica di tali piani.

Non si tratta di ipotesi astratte, poiché sono presenti nell'ordinamento varianti automatiche più estese rispetto a quella avente ad oggetto il solo strumento urbanistico.

A titolo esemplificativo è possibile menzionare l'autorizzazione unica per la realizzazione di progetti inerenti alle attività economiche o all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno delle cd. ZES (Zone Economiche Speciali), con riferimento ai quali l'art. 5-bis, comma 2, D.L. 91/2017, convertito in L. 123/2017, che recita: «I progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche all'interno delle ZES, non soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, sono soggetti ad autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di valutazione di impatto ambientale. L'autorizzazione unica, ove necessario, costituisce variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale, ad eccezione del piano paesaggistico regionale».

In questo caso, la variante incide anche su altri piani sovraordinati e con essa l'esclusione dalla VAS ex art. 6, comma 12, con l'eccezione del piano paesaggistico che quindi rimane sottratto dalla deroga e richiede pertanto che l'opera dovrà essere conforme alle relative prescrizioni.

Ma si rintracciano nell'ordinamento anche ipotesi più estese di variante automatica, quale ad esempio la variante legata alla gestione commissariale di imprese di interesse strategico nazionale, disciplinata all'art. 1, comma 9, D.L. 61/2013, che prevede quanto segue: «La determinazione conclusiva della conferenza di servizi è adottata con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e costituisce variante ai piani territoriali ed urbanistici, per la quale non è necessaria la valutazione ambientale strategica».

e nella competenza della regione alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali; tra gli interessi collegati si trova proprio il governo del territorio inteso quale disciplina degli adempimenti necessari per l'edificazione e la localizzazione delle infrastrutture nonché delle diverse forme di controllo del territorio;

III) l'urbanistica e l'edilizia costituiscono il nucleo duro del governo del territorio ma non ne esauriscono l'ambito sia sotto il profilo dimensionale sia sotto quello funzionale;

d) sotto il profilo diacronico, i piani paesistici (e quelli territoriali con valenza paesaggistica) hanno assunto nel tempo una portata territoriale e qualitativa sempre più ampia, affidandosi ad essi il compito di dettare una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale; tale processo è stato portato a compimento nella sua massima estensione con il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - codice dei beni culturali e del paesaggio – attraverso il quale la tutela del paesaggio ha assunto una portata generale e comunque una decisiva prevalenza di valore rispetto alla pianificazione urbanistica, sull'intero territorio, venendo quindi a disciplinare anche immobili non soggetti a vincolo paesaggistico (come verificatosi nel caso di specie); è stato delineato un evidente recupero di funzioni e poteri da parte dello Stato in materia di paesaggio anche in osservanza degli impegni assunti con la Convenzione europea conclusa a Firenze il 20 ottobre 2000 ed entrata in vigore in Italia nel settembre 2006; all'interno di questo quadro si collocano le previsioni normative che stabiliscono che i piani paesaggistici dettino misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale di settore, nonché con gli strumenti regionali e territoriali per lo sviluppo economico (art. 145 del codice dei beni culturali)».

In quest'ultimo caso, pertanto, la deroga opera indistintamente su tutti i piani, non solo urbanistici ma anche "territoriali", tra i quali pertanto potrebbe essere annoverato anche il piano paesaggistico. Inoltre, vi è un'espressa esclusione dalla VAS, dal perimetro ancora più ampio rispetto a quanto previsto dall'art. 6, comma 12, poiché la valutazione in questo caso è esclusa *tout court*, quindi, anche nel caso in cui la variante non riguardi la mera localizzazione ma anche altri aspetti del piano o programma oggetto di variante.

Infine, con riferimento alla generale applicabilità dell'art. 6, comma 12, è opportuno poi segnalare la prassi applicativa presente in alcune Regioni che contempla l'applicabilità della deroga di cui all'art. 6, comma 12, solo con riferimento a variazioni di piani e programmi già sottoposti a VAS.

Tale interpretazione, che pure non trova un espresso riconoscimento normativo, si basa sulla circostanza che la Corte di Giustizia UE abbia, in più di un'occasione, chiarito come non sia in nessun caso ammissibile una «normativa nazionale [...] che prevede in modo tanto generale e senza esame caso per caso che una valutazione a norma di tale direttiva [n.d.a. la Direttiva 2001/42/CE in materia di VAS] non debba essere realizzata»¹⁰. Sulla base di tale presupposto la soluzione interpretativa in argomento, esclude che il diritto UE consenta di soprassedere all'attività valutativa. Pertanto, operando un'interpretazione orientata al rispetto del diritto UE, l'art. 6, comma 12, troverebbe applicazione solo ove risultasse funzionale al cd. principio di non duplicazione della valutazione ambientale, e cioè nei casi in cui questa fosse già stata compiuta in sede di VAS del piano oggetto di variazione. La finalità dell'art. 6, comma 12, dunque, non consisterebbe nella semplificazione procedimentale, né si sostanzierebbe in una deroga alla VA, bensì risiederebbe nella necessità di evitare una valutazione che risulterebbe superflua.

Si tratta di un'interpretazione particolarmente attenta alla tutela ambientale e con un elevato livello di auspicabilità, che tuttavia reca con sé alcune criticità, non trovando un diretto riscontro nella normativa, né risultando cristallizzata nella giurisprudenza interna, che, come si vedrà *infra*, ha, invece, ammesso l'applicabilità dell'art. 6, comma 12, anche ad ipotesi in cui il piano sovraordinato non fosse stato soggetto a VAS.

6. Il perimetro di esclusione dalla VAS: la limitazione dell'istituto alla localizzazione delle singole opere

L'applicabilità dell'art. 6, comma 12, e l'esclusione della variante dalla VAS, non inerisce qualsiasi tipo di variante, bensì unicamente quelle concernenti la «localizzazione delle singole opere».

Si tratta di una definizione determinante, che comporta una limitazione all'operatività della disciplina, che – va ribadito – deve essere interpretata restrittivamente.

Non è rinvenibile una definizione normativa di "localizzazione" quantomeno nei termini che rilevano ai fini della presente analisi. Appare però fondamentale individuare quale tipo di modifica di un piano sia riferibile alla sola localizzazione e quale, invece, sia riferibile ad ambiti ulteriori del piano. Pur non esistendo una definizione normativa sono presenti numerose pronunce giurisprudenziali che si sono espresse sul punto.

¹⁰ C.G.U.E., Sez. IV, 22 settembre 2011 in causa C –295/10.

Di recente il Consiglio di Stato si è espresso a riguardo, con riferimento ad una variante finalizzata alla realizzazione di una pista ciclabile. La variante in questo caso deriva dall'applicazione dell'art. 10, D.P.R. 327/2001, che rende ancor più interessante la questione poiché si tratta di variante conseguente a vincolo preordinato all'esproprio, che si pone in una zona grigia tra variante automatica e variante semplificata.

La questione ha inizio innanzi al Tar Piemonte¹¹, ove tra le altre ragioni i ricorrenti contestano la realizzazione della pista ciclabile poiché questa, pur essendo prevista dal Piano Regolatore Generale Comunale (PRGC) – che oltretutto era stato soggetto a VAS – in fase realizzativa risultava su un tracciato diverso rispetto a quello originariamente previsto, tanto da collocarlo in una zona di interesse del Piano per l'Assetto Idrogeologico (PAI ()), qualificata in Fascia C¹².

Tali contestazioni non sono accolte dal Tar, che, invece, aderisce alle tesi dell'amministrazione comunale, incentrando la propria decisione proprio sulla natura meramente localizzativa della variante, che non andava ad incidere sulla destinazione d'uso del suolo, né su alcuna delle fasce di rispetto previste dal medesimo PRGC.

Le considerazioni del Tar appaiono poi avvalorate dalla circostanza che il PRGC fosse già stato sottoposto a VAS, ritenendo applicabile oltre all'art. 6, comma 12, anche l'art. 12, comma 6, D.lgs. 152/2006, riprodotto in Regione Piemonte dall'art. 17-bis, comma 8, della LRP n. 56/1977, secondo il quale: «le varianti di cui al presente articolo sono soggette alla verifica preventiva di assoggettabilità al processo di VAS. Nel caso in cui il PRG oggetto di variante sia stato sottoposto alla VAS, la verifica di assoggettabilità e l'eventuale VAS sono limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di precedente valutazione».

Appare, pertanto, molto interessante seguire il percorso logico seguito dal Tar, che per un verso chiarisce come la preventiva VAS del piano mettesse al sicuro questo da eventuali rischi di nocumento ambientale, e per altro verso come la variazione del piano fosse irrilevante ai fini VAS anche solo in virtù della circostanza che tale variazione non si sottraeva a quanto già stabilito in sede di prima valutazione. Ciò, a parere del Tar sarebbe poi rafforzato dall'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.lgs. 152/2006 che in questo caso sommandosi all'art. 12, comma 6, D.lgs. 152/2006 giustificerebbe ulteriormente l'assenza di necessità di esperire un procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS.

In particolare, afferma il Tar che: «diversa è sufficiente a ritenere rispettato quanto previsto dall'art. 17bis, comma 8, della LRP n. 56/1977 che esonera dalla verifica di assoggettabilità le varianti semplificate di Piani già assoggettati alla VAS. Nel merito il Comune ha evidenziato nelle proprie memorie, riportando il contenuto di alcune NTA, ed in particolare dell'art. 59 – rubricato Fasce Fluviali P.A.I., che il P.A.I. è stato espressamente preso in considerazione dal Comune e valutato ai fini dell'individuazione delle aree da destinare a ciclopiste (e, più in generale, nel procedimento di approvazione della Variante al P.R.G.C.), ed è anche stata esclusa la pericolosità idrogeologica dell'area interessata nonché dei pericoli alluvionali, in considerazione degli importanti interventi di

¹¹ Tar Piemonte, Sez. II, 24 marzo 2022, n. 269.

¹² Nello specifico: «sostengono che il progetto prevede la traslazione della pista da un lato all'altro del torrente Maira lungo il quale corre nel tratto di interesse. Tale traslazione, sebbene di pochi metri e lasciando il tracciato sempre nella fascia di rispetto stradale (cfr. doc. 62-64 di parte resistente), collocherebbe il manufatto all'interno di una zona di interesse PAI (Piano per l'Assetto Idrogeologico) regionale qualificata in Fascia C (anche in quanto collocate ad un livello inferiore rispetto alla via Stramiano)».

messa in sicurezza degli argini del torrente Maira e della conseguente riduzione del rischio di esondazione. Il Collegio, anche a prescindere da tali considerazioni di merito, ritiene che le questioni di compatibilità ambientale sollevate dai ricorrenti a sostegno della propria censura non attengono alla dimensione “strategica” della valutazione ambientale a livello di Piano ma a profili di maggior dettaglio progettuale e localizzativo. In altri termini le questioni attinenti alla localizzazione delle singole opere non costituiscono dimensione di analisi strategica propria di una VAS. Ciò è reso palese dall’art. 6 comma 12 del D.Lgs. n. 152/2006 [...]»¹³.

Appare particolarmente utile ai fini della presente analisi la circostanza che, appunto, la mera localizzazione, senza alcuna deroga rispetto ad alcuno degli ulteriori indici urbanistici, fosse del tutto compatibile con l’applicazione dell’art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 poiché: «le questioni di compatibilità ambientale sollevate dai ricorrenti a sostegno della propria censura non attengono alla dimensione “strategica” della valutazione ambientale a livello di Piano ma a profili di maggior dettaglio progettuale e localizzativo. In altri termini le questioni attinenti alla localizzazione delle singole opere non costituiscono dimensione di analisi strategica propria di una VAS»¹⁴.

La pronuncia è stata poi confermata dal Consiglio di Stato, che sul punto in termini molto assertivi ha statuito che: «le questioni attinenti alla localizzazione delle singole opere non costituiscono dimensione di analisi strategica propria della VAS ex art. 6, comma 12, d.lgs. 152/2016. In ogni caso: - la paventata sovrapposizione non può formare oggetto di Vas ex art. 6, comma 12, d.lgs. 152/2016 che esclude la valutazione ambientale strategica per la localizzazione delle singole opere conseguentemente alle 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 ai 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»¹⁵.

In altri termini, nel caso esaminato, sia il Tar che il Consiglio di Stato qualificano la localizzazione in termini molto restrittivi, limitandola alla mera individuazione dell’area in cui realizzare l’opera, a fronte tuttavia di un piano sovraordinato (e già sottoposto a VAS) che già prevedeva la realizzazione dell’opera stessa, nel pieno rispetto di tutte le altre previsioni e vincoli urbanistici.

Ben diversa è invece l’ipotesi, decisa dal Tar Lazio e successivamente confermata tal quale dal Consiglio di Stato, con riferimento ad una contestazione riguardo l’incompatibilità di un’estensione di un impianto di trattamento rifiuti rispetto al Piano regolatore generale (PRG) e al Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR). Nello specifico, il Tar Lazio dopo aver negato l’esistenza di un contrasto con il PTPR, in quanto «nelle parti del territorio che non risultano interessate dai beni paesaggistici, il PTPR, che costituisce uno strumento conoscitivo, ha efficacia propositiva e di indirizzo per l’attività di pianificazione e programmazione regionale, provinciale e comunale», ha respinto *in toto* la contestazione affermando che: «Il comma 12 del medesimo art. 6 stabilisce poi che “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

¹³ Tar Piemonte, Sez. II, 24 marzo 2022, n. 269.

¹⁴ Tar Piemonte, Sez. II, 24 marzo 2022, n. 269.

¹⁵ Cons. St., Sez. IV, 06 dicembre 2022, n. 10667.

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". Come emerge chiaramente dal tenore delle norme richiamate, mentre la valutazione di impatto ambientale ha ad oggetto un progetto o un'attività puntuale, le attività pianificatorie o programmatiche vanno sottoposte a valutazione ambientale strategica. Nel caso di specie, oggetto di autorizzazione è un progetto per l'ampliamento di un impianto di recupero di rifiuti che, ancorché adottato in variante al PRG, non va sottoposto a VAS»¹⁶.

In tale pronuncia il Tar e negli stessi termini il Consiglio di Stato, a differenza delle pronunce precedenti, non fanno riferimento al valore non strategico della scelta localizzativa bensì basano la propria decisione sulla natura puntuale della modifica, per tale ragione non riconducibile ad un'attività pianificatoria o programmatica. Tale circostanza, tuttavia, non sembra sufficiente a radicare la scelta di mancato esperimento della VAS, poiché è proprio l'art. 6, comma 12, a precisare – *a contrario* – che nel caso in cui non ricorrano i presupposti ivi indicati, la VAS va esperita anche con riferimento ai "progetti" o "attività puntuali".

Altrettanto interessanti appaiono le pronunce che negano l'applicabilità dell'esclusione di cui all'art. 6, comma 12, proprio in virtù della mancata corrispondenza della variante alla mera localizzazione. Il criterio decisionale anche in questo caso è assistito da una duplice considerazione. La prima riguarda la circostanza se il piano oggetto di variante sia o meno stato già soggetto a VAS. La seconda, più attinente alla localizzazione, riguarda la circostanza se l'opera sia o meno contemplata dal medesimo piano, anche se con una diversa collocazione.

Con riferimento a tale seconda considerazione, l'interpretazione del termine "localizzazione" in alcuni casi appare particolarmente restrittivo poiché in alcune pronunce questa si ritiene sussistente solo nei casi in cui l'opera sia già prevista dal piano, ma appunto in un diverso sito. Non sarebbe pertanto ammissibile all'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 un'opera non prevista dal piano.

Emblematica sul punto appare la pronuncia Tar Liguria, Sez. I, 26 febbraio 2014, n. 359, ove il Collegio, a fronte di una esplicita difesa della società ricorrente incentrata proprio sulla necessità di applicare l'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 afferma che: «in realtà, nel caso in questione la valutazione ambientale non atteneva affatto alla "localizzazione" di singoli progetti di porto turistico in variante alla pianificazione territoriale (peraltro non preliminarmente sottoposta a V.A.S.), giacché - come chiarito supra - il piano della costa approvato con deliberazione del consiglio regionale della Liguria 19.12.2000, n. 64 non prevedeva affatto la realizzazione di una struttura portuale nel comune di Albenga, rinviando sul punto ad una successiva "specificazione settoriale" anche rispetto alla sua "fattibilità" ed "ammissibilità". Richiamata la distinzione tra V.A.S. e V.I.A. (Cons. di St., IV, 6.5.2013, n. 2446), è dunque evidente come il procedimento conferenziale di cui al D.P.R. n. 509/2012, che riguarda l'approvazione di "progetti", non potesse sostituire la V.A.S. preliminare all'approvazione della specificazione settoriale del piano della costa».

In termini non dissimili, infine, si è pronunciato il Consiglio di Stato nella sentenza n. 263/2015, ove ha chiarito che «Al fine di evitare inutili duplicazioni e dunque di aggravare il procedimento amministrativo autorizzatorio, non è necessaria la valutazione ambientale strategica laddove il

¹⁶ Cons. St., Sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4351, che conferma Tar Lazio, Roma, Sez. I, 14 giugno 2021, n. 7045.

singolo progetto importi varianti relative alla sola ubicazione dell'impianto potenzialmente pregiudizievole per l'ambiente nell'ambito territoriale considerato dallo strumento pianificatorio di settore. Non è per contro consentito apportare alla pianificazione settoriale alcuna modifica della destinazione di un sito in esso compreso, attraverso il rilascio di sede di esame di singoli progetti di autorizzazioni concernenti attività antropiche estranee al novero di quelle considerate nella prodromica attività di pianificazione»¹⁷. Medesime considerazioni ha compiuto il Collegio nella pronuncia Cons. St., Sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569, affermando che: «Nel caso di specie, l'opera è stata oggetto di una progettazione preliminare eseguita dal promotore nell'ambito di una procedura di project financing, che ha indotto la modifica dello strumento urbanistico di secondo livello (PRG), per adeguarlo al Piano sovraordinato che già tale opera pur in via indicativa prevedeva. Così facendo ha apportato modifiche localizzative e specificazioni realizzative che, ferma restando la VIA giusto quanto sopra chiarito, non necessitano di VAS»¹⁸.

Pertanto, anche nelle pronunce appena menzionate il concetto di localizzazione che radicherebbe l'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 attiene ad una variazione che non deve discostarsi da quanto già previsto dal piano sovraordinato se non per l'area localizzativa. Nello specifico, la variante deve riguardare delle attività antropiche già considerate nell'attività di pianificazione, non potendosi pertanto spingere fino all'ipotesi di modifica della destinazione d'uso dell'area.

Tale interpretazione, che potrebbe ritenersi maggioritaria, si configura come piuttosto restrittiva. Oltretutto, sembrerebbe almeno apparentemente non del tutto compatibile con la formulazione dell'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 che in effetti menziona espressamente le «modifiche di piani e programmi elaborati [...] per la destinazione dei suoli». Ciò, tuttavia, sembrerebbe superabile a fronte della considerazione secondo cui è possibile fare una variazione ad un piano/programma per la destinazione dei suoli non tramite la modifica della destinazione d'uso di un'area, bensì con l'individuazione di localizzazioni diverse per l'opera da realizzare, ma all'interno della medesima area di destinazione d'uso.

In questi termini, la nozione di localizzazione appare particolarmente stringente e ricorre in tutti i casi in cui l'opera si vada ad inserire in un contesto pianificatorio o programmatico già compatibile con la relativa realizzazione, variando pertanto unicamente il luogo all'interno di quell'area ove realizzare l'opera stessa.

Si tratta di un'interpretazione restrittiva che, tuttavia, sembra coerente con il quadro normativo europeo poiché comporta, parallelamente, un'applicazione estensiva della disciplina VAS, come prescritto in numerose pronunce dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE¹⁹.

7. La locuzione «fermo restando l'applicazione della VIA» e il relativo inquadramento applicativo

Oltre alla corretta individuazione del tipo di variante che determina l'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 nonché della definizione del concetto di "localizzazione", appare altrettanto

¹⁷ Cons. St., Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 263.

¹⁸ Cons. St., Sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569.

¹⁹ Corte giustizia UE, sez. II, 7 giugno 2018, causa C – 671/15, par. 34; nonché sentenza 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C290 - 15, EU: C:2016:816, punto 40 e giurisprudenza ivi citata.

rilevante individuare le effettive implicazioni della locuzione “ferma restando l’applicazione della VIA”.

Ciò poiché da tale locuzione scaturiscono numerosi spunti interpretativi che possono determinare delle declinazioni molto differenti nell’ottica applicativa dell’esclusione ex art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006.

I profili principali che emergono da tali spunti di riflessione consistono, in primo luogo, nell’interrogarsi sul rapporto tra VIA e VAS e sull’eventuale intercambiabilità delle relative valutazioni, e, in secondo luogo, sulla natura prescrittiva della locuzione con riferimento alla necessaria applicazione della disciplina VIA come condizione di applicabilità della disciplina di cui all’art. 6, comma 12. In altri termini, i due interrogativi da porsi sono: può la VIA sostituire la VAS nei casi previsti dal 6 comma 12? È sempre necessario esperire un procedimento di VIA perché trovi applicazione l’art. 6, comma 12?

7.1 Sul rapporto tra VIA e VAS. Elementi di contatto e differenze applicative

L’art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 prevede in relazione all’ipotesi in cui il progetto dell’opera importi variante localizzativa al Piano che «ferma restando l’applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere».

La norma, nel richiamare espressamente la valutazione di impatto ambientale, oltre ad impedire ogni ipotesi di applicazione analogica, anche a tale disciplina, della relativa deroga applicativa, per alcuni interpreti sembrerebbe prefigurare altresì un valore “sostitutivo” della VIA rispetto alla VAS. Invero, come noto, si tratta di due istituti differenti che non sono sovrapponibili, né in virtù delle disposizioni normative, né in virtù dell’interpretazione fornita a livello di giurisprudenza UE.

Infatti, la VAS e la VIA, disciplinate da due diverse direttive UE²⁰, pur avendo entrambe la finalità di assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile (art. 4 comma 3 D.Lgs. 152/2006), hanno oggetti e modalità valutative del tutto differenti.

Come più volte chiarito dalla giurisprudenza europea queste non sono in alcun modo intercambiabili. Ha, infatti, precisato la Corte di Giustizia UE che «le valutazioni realizzate in conformità alle direttive 2001/42 e 85/337 differiscono sotto diversi punti di vista»²¹, e che, in particolare, vada escluso che un atto che consente di approvare progetti in deroga alle previsioni di un piano possa essere esentato dalla VAS per il solo fatto che i progetti saranno sottoposti a VIA²². Dovrebbe pertanto concludersi che in nessun caso il legislatore abbia inteso menzionare la VIA come strumento “sostitutivo” della VAS. Tuttavia, nella giurisprudenza nazionale che si è pronunciata proprio con riferimento all’art. 6, comma 12, tale assunto non appare così univoco.

²⁰ LA VAS è disciplinata dalla Direttiva 2001/42/CE, mentre la VIA dalla Direttiva 2011/92/CE così come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE.

²¹ C.G.U.E., Sez. IV, 22 settembre 2011 in causa C –295/10. In una ulteriore sentenza la medesima Corte ha escluso che l’approvazione di progetti in deroga alle previsioni di un piano possa determinare un’esenzione della variante dalla VAS per il solo fatto che i progetti saranno sottoposti a VIA: C.G.U.E., Sez. II, 7 giugno 2018 in causa C –160/17.

²² C.G.U.E., Sez. II, 7 giugno 2018 in causa C –160/17.

Particolarmente interessante appare quanto ricostruito, anche su questo punto, dal Consiglio di Stato che, con la sentenza Cons. St., Sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569, ha rilevato che: «il legislatore ha ritenuto che quando la modifica al Piano, derivante dal progetto, sia di carattere esclusivamente localizzativo, la VIA è sufficiente a garantire il principio di sviluppo sostenibile, non essendo necessaria una preliminare fase strategica che evidenzi altre opzioni localizzative. Logico corollario è che qualora la localizzazione proposta dovesse essere, secondo la VIA, pregiudizievole per l'ambiente nonostante ogni cautela, il progetto andrà incontro ad una mera inibizione. [...] Si tratta di una soluzione normativa che, avendo principalmente ad oggetto il progetto (e non il Piano da variare), è caratterizzata da un approccio “non” preventivo, ossia non finalizzato alla ricerca di opzioni localizzative alternative (com'è tipico dell'approccio concomitante e collaborativo della VAS), ma focalizzato esclusivamente alla valutazione dell'impatto ai fini di un'alternativa sì/no. La soluzione è corretta e non confligge con il principio di massima tutela ambientale al quale è votata la VIA. Sacrifica piuttosto l'interesse allo sviluppo urbanistico ed economico nella misura in cui l'opera potrebbe prestarsi ad essere realizzata in luoghi diversi da quelli proposti, ma ciò è frutto di una scelta del legislatore che punta sulla centralità ed importanza di una corretta e preventiva pianificazione»²³.

Pertanto, l'interpretazione proposta dal giudice amministrativo in questo caso sembra prefigurare una forma di sostituzione della VIA rispetto alla VAS, ma in termini limitati alla sola localizzazione, ed è questa la circostanza che parrebbe rendere compatibile tale interpretazione con quanto disposto in sede UE. A ben vedere, tale interpretazione è direttamente collegata con la sopra esaminata interpretazione restrittiva del termine “localizzazione”, residuando ai fini della valutazione ambientale unicamente tale esiguo profilo che, non assumendo valore strategico, parrebbe potersi annoverare nell'alveo della valutazione da compiersi in sede di VIA.

A parere del Consiglio di Stato, infatti: «l'interferenza fra i due strumenti valutativi è all'evidenza costituito dai progetti inseriti nei Piani operativi, poiché essi sono destinati ad essere valutati una prima volta nell'ambito del generale contesto pianificatorio, ed una seconda volta in fase preliminare alla realizzazione. Il codice dell'ambiente, al fine di evitare duplicazioni, ridondanze o incoerenze ha cercato di coordinare le due valutazioni, ed in particolare ha previsto che: 1) quando il progetto sia conforme alla localizzazione prevista dal Piano già oggetto di VAS, “nella redazione dello studio di impatto ambientale....possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale” così come, nella fase di valutazione dei progetti “debbono essere tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS” (art. 10). Ciò significa che il progetto non dovrebbe, in linea di massima, essere inibito in ragione della sua già vagliata localizzazione. Ha altresì previsto in relazione al più delicato caso del progetto dell'opera che importi variante localizzativa al Piano, che “ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere” (art. 6 comma 12, introdotto dal D.Lgs. 29-6-2010 n. 128). In sostanza, in quest'ultimo caso, il legislatore ha ritenuto che quando la modifica al Piano, derivante dal progetto, sia di carattere esclusivamente localizzativo, la VIA è sufficiente a garantire il principio di sviluppo sostenibile, non essendo necessaria una preliminare fase strategica che evidenzi altre opzioni localizzative»²⁴.

²³ Cons. St., Sez. V, sent. 11 dicembre 2015, n. 5659.

²⁴ Cons. St., Sez. V, sent. 11 dicembre 2015, n. 5659.

Pertanto, a parere del Consiglio di Stato la mera localizzazione non risultando una scelta strategica ben può essere valutata in sede di VIA. Tale conclusione, tuttavia, va mediata con la circostanza che – chiaramente – non tutte le scelte localizzative hanno natura non strategica, essendo comunque necessaria una valutazione caso per caso²⁵.

Ancor più assertivo appare, sempre il Consiglio di Stato, in un'ulteriore pronuncia affermando che: «In questo senso va ricordato che (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015 n. 975) quando gli aspetti pianificatori e quelli progettuali si intersecano, come nel caso di approvazione con conferenza localizzativa di progetti di opere, il problema della sovrapposizione di VAS e VIA è direttamente risolto dall'art. 6 comma 12, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, introdotto dal d.lgs. 29 giugno 2010 n. 128, il quale ha stabilito — affermando un principio invero già ricavabile dall'interpretazione sistematica — che “ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere”. Per altro verso, va rammentato (Consiglio di Stato, sez. IV, 12 maggio 2014 n. 2403) che i presupposti che rendono necessaria la valutazione ambientale strategica (V.A.S.), sono esclusivamente oggettivi e riposano semplicemente nel ricadere o meno di un certo progetto fra le tipologie per le quali la normativa contenuta nel d.lg. 3 aprile 2006 n. 152 o nelle leggi regionali contempla la verifica d'impatto ambientale, potendo differenziarsi soltanto fra le ipotesi in cui tale verifica è obbligatoria "ex lege" e quelle in cui è meramente facoltativa, imponendo il legislatore soltanto una preliminare verifica di assoggettabilità (c.d. screening) intesa appunto ad accertare se l'intervento debba o meno essere assoggettato alla verifica ambientale. Pertanto, trattandosi di progetto, correttamente l'opera non è stata sottoposta a VAS (giurisprudenza pacifica, da ultimo Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 2009 n. 7651; id., 6 maggio 2013 n. 2446)».

Pertanto, può rilevarsi sul punto che, ferma restando la differenza sostanziale tra VIA e VAS, riconosciuta espressamente e in più occasioni dalla Corte di Giustizia UE, nell'applicazione dell'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006, stante la natura estremamente restrittiva della nozione di “localizzazione”, la valutazione tipica della VIA è idonea ad assolvere tutte le finalità richieste ad una valutazione ambientale. Tramite tale criterio interpretativo, oltretutto, si garantisce anche una piena compatibilità rispetto al diritto UE poiché la valutazione – ove necessaria – è comunque compiuta nella forma adeguata della VIA, non risultando i profili di strategicità²⁶ propri della VAS.

²⁵ A titolo esemplificativo: 1) la localizzazione di una nuova infrastruttura viaria è una scelta strategica ben precisa, con risvolti urbanistici di sviluppo e assetto del territorio significativi, rispetto alla previsione del potenziamento di una infrastruttura viaria esistente (es Passante di mezzo); 2) Anche solo la mera trasformazione di una superstrada in autostrada comporta modifiche significative all'assetto del territorio attraversato; 3) la localizzazione di un nuovo elettrodotto ad alta tensione può condizionare significativamente la pianificazione di un territorio molto fragile come quello collinare; 4) la localizzazione di un impianto FER (es: impianto eolico) può condizionare, altrettanto significativamente, la pianificazione di un territorio molto fragile come quello collinare.

²⁶ In ogni caso, il profilo attinente alla “strategicità” della VAS è stato, fin da principio, molto dibattuto. In particolare, agli inizi degli anni 2000, poiché, a ben vedere, nella Direttiva 2001/42/CE il termine “strategica” è rinvenibile unicamente al considerando n. 8, mentre non è presente nella sua parte dispositiva né nella linea guida sull'attuazione della stessa direttiva. In effetti, la maggior parte piani che producono effetti ambientali sono composti da una parte di strategia (macro-obiettivi, visione, ecc.) e da una parte di misure/azioni/norme attuative della medesima strategia e, conseguentemente, la VAS concerne sia gli effetti attesi dal raggiungimento o meno degli obiettivi posti (livello strategico) sia gli effetti derivanti dall'attuazione di tutte le misure/azioni/norme del piano.

7.2 Sul necessario esperimento della VIA come condizione applicativa dell'art. 6, comma 12, D.Lgs 152/2006.

La conclusione del precedente paragrafo, tuttavia, rende ancor più pregnante la risposta al secondo quesito: è sempre necessario effettuare una VIA perché possa trovare applicazione l'art. 6, comma 12?

Sulla base di quanto fin qui ricostruito, l'esperimento della VIA parrebbe particolarmente importante, poiché unanimemente ritenuto dalla giurisprudenza come necessario al fine di recuperare gli aspetti di valutazione ambientale soppressi in virtù della mancata applicazione della disciplina VAS. In molte pronunce, come si è visto, si fa espresso riferimento alla VIA come elemento a presidio della valutazione ambientale, tale da consentire una pacifica esclusione della disciplina VAS.

Tuttavia, è evidente dalla lettura della norma come non vi sia alcun automatismo tra effetto di variante *ex lege* di un provvedimento autorizzativo e applicazione della disciplina in materia di VIA. È ben possibile, infatti, che l'effetto di variante *ex lege* consegua all'autorizzazione di un progetto che non rientri tra quelli soggetti alla disciplina VIA, non incluso cioè negli allegati da II a IV della parte seconda, D.Lgs. 152/2006.

In tal caso, sembra possibile escludere che l'applicazione della disciplina VIA si estenda in forza dell'art. 6, comma 12, anche a tali progetti. La formulazione della norma non sembra implicare tale soluzione, che comunque comporterebbe un' indefinita estensione dell'applicazione della disciplina VIA.

Appare, tuttavia, da escludersi anche l'ipotesi secondo la quale l'art. 6, comma 12, si applichi ai soli casi in cui il progetto sia soggetto alla disciplina VIA, escludendone dunque l'applicazione in tutti i casi in cui, al contrario, il progetto non lo sia. La formulazione della norma, infatti, sembra avere come unica finalità quella di ribadire l'assenza di deroghe alla disciplina VIA, al contrario di quanto accade pertanto con riferimento alla disciplina VAS, ma non sembra imporre l'applicazione di tale disciplina. Ne consegue che è ben possibile che l'art. 6, comma 12, trovi applicazione con riferimento ad un progetto che, non essendo soggetto a VIA, non compie alcun tipo di valutazione ambientale. In tali casi, pertanto, le argomentazioni della giurisprudenza, sopra diffusamente ricostruite, appaiono poco pertinenti, poiché in effetti vi sarà una disapplicazione totale della disciplina in materia di valutazioni ambientali.

In effetti, la giurisprudenza sembra consapevole di ciò e il tipo di soluzioni che – caso per caso – propone, appaiono non sempre del tutto condivisibili.

A tal proposito, si riporta quanto statuito dal Consiglio di Stato nella Sent. 11217/2022: «l'esclusione dalla VAS, prevista dall'art 6, comma 12, del d. lgs n 152/2006 riguarda esclusivamente le varianti c.d. "automatiche", cioè determinate ex lege dall'art. 12 del D.lgs. n 387/2003 con l'adozione del provvedimento di autorizzazione unica, derivanti da provvedimenti autorizzativi relativi a singoli impianti di limitato impatto locale. [...] Va soggiunto che il comitato di coordinamento per la valutazione V.i.a., nel ritenere di non sottoporre il progetto a V.i.a.-V.a.s. in ragione della tipologia dell'impianto e dei materiali utilizzati, escludendo così che rientrasse negli allegati III e IV del d.lgs n. 152 del 2006, ha demandato la successiva valutazione di impatti significativi e negativi, sia in fase di cantiere che di esercizio, al proseguo del procedimento di autorizzazione unica. Ebbene, in sede

di rilascio dell'autorizzazione unica è stato tenuto conto della esigenza di un monitoraggio in fase di realizzazione e di funzionamento dell'impianto il PAU. È stata prescritta, infatti, all'art. 3 del provvedimento, una serie di verifiche per assicurare il monitoraggio del progetto sia in fase di realizzazione dell'impianto sia in fase di esercizio dello stesso. [...] Dalla riferita circostanza si evince che l'autorizzazione unica è relativa a un impianto che - è stato comprovato - difetta di un potenziale effetto negativo sull'ambiente ma che, tuttavia, le autorità competenti non hanno dismesso ogni forma di controllo e monitoraggio delle condizioni ambientali in ordine all'impatto dell'impianto medesimo, semplicemente spostando tale monitoraggio (stante il difetto potenziale iniziale) alla fase esecutiva (costruzione ed esercizio dell'impianto) in tal modo assicurando, comunque, il monitoraggio completo delle tre matrici ambientali»²⁷.

Nel caso in esame, pertanto, pur essendo stato esperito – in termini piuttosto singolari – comunque un passaggio con l'autorità competente in materia di VIA, che però ha escluso l'applicabilità della disciplina, il Consiglio di Stato sembra riconoscere una funzione di valutazione ambientale addirittura in sede di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12, D.lgs. 387/2003, quindi nell'ambito di un'autorizzazione che certamente non può qualificarsi come valutazione ambientale.

Implicitamente, pertanto, il Consiglio di Stato sembra affermare la permanente necessità di una valutazione ambientale, riconoscendo una competenza in tal senso – in assenza di un intervento da parte dell'autorità ad essa deputata – all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione puntuale, in questo caso l'autorizzazione unica per l'esercizio di impianti che producono energia da fonti rinnovabili, ex art. 12, D.Lgs. 387/2003.

Si tratta di un'interpretazione peculiare che appare difficilmente condivisibile. Soprattutto nei casi in cui l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione puntuale non abbia competenze neanche latamente ambientali.

In disparte dalle interpretazioni particolari, come quella qui riportata, della formulazione letterale dell'art. 6, comma 12, non sembra possibile escludere l'applicabilità della deroga alla disciplina VAS anche nei casi in cui la variante derivi dall'autorizzazione di un progetto non soggetto neanche a VIA. In tal caso, non è possibile negare il rischio legato alla totale assenza di valutazioni ambientali con riguardo alla localizzazione dello stesso, che potrebbe astrattamente recare un nocumento all'ambiente, nonché una violazione della disciplina dell'Unione europea, che predica, invece, un'applicazione estensiva della disposizione.

Per tali ragioni, *de iure condendo*, potrebbe auspicarsi una modifica normativa che chiarisca l'effettivo perimetro applicativo dell'istituto, magari limitandolo alle sole ipotesi in cui il progetto sia effettivamente soggetto alla disciplina VIA, così da recuperare, almeno in quella sede, la frazione di valutazione ambientale, comunque, necessaria per i profili localizzativi.

Sulla base della formulazione attuale, in conclusione, l'interpretazione dettata anche dal dato testuale non può che consistere nel ritenere la locuzione «ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA» come una precisazione, forse *ad abundantiam*, finalizzata a chiarire l'inderogabilità della disciplina in materia di VIA a fronte della prevista deroga di quella in materia di VAS. Ciò, però, non determina alcuna estensione della disciplina in materia di VIA, né limita

²⁷ Cons. St., Sez. IV, sent. 22 dicembre 2022, n. 11217.

l'applicabilità della disciplina derogatoria di cui all'art. 6, comma 12, D.Lgs. 152/2006 alle ipotesi in cui il progetto autorizzato sia annoverabile tra quelli soggetti alla disciplina in materia di VIA. L'art. 6, comma 12, nella sua attuale formulazione, pertanto, consente di derogare alla disciplina VAS anche a progetti autorizzati e non soggetti a valutazione di impatto ambientale.

8. Elenco esemplificativo e non esaustivo di titoli che comportano la variante automatica

- art. 12, D.Lgs. 387/2003 - Autorizzazione unica impianti fonti rinnovabili;
- art. 5-*bis*, comma 2, D.L. 91/2017 - Autorizzazione unica Zone Economiche Speciali;
- art. 1, comma 9, D.L. 61/2013 - Gestione commissariale opere strategiche;
- art. 10 della L. 104/1992 – Interventi edilizi a favore di persone con handicap in situazione di gravità;
- art. 19 e 10 del D.P.R. 327/2001 – Progetto di opera pubblica o di pubblica utilità non conforme alle previsioni urbanistiche;
- art. 34 del D.Lgs. 267/2000 – Accordo di programma per singola opera in variante allo strumento urbanistico;
- art. 208 del D.Lgs. 152/2006 - Nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti in variante allo strumento urbanistico;
- art. 242 del D.Lgs. 152/2006 – Interventi di bonifica;
- art. 158-bis del D.Lgs. 152/2006 – Opere del servizio idrico integrato;
- art. 52-*quater* e *sexies* del D.P.R. 327/2001 – Infrastrutture lineari energetiche.

Competenze e Reti
per l'integrazione
Ambientale per
il Miglioramento
delle Organizzazioni
della PA

Edizione 2023

