



COMUNE DI SAN MINIATO
PROVINCIA DI PISA

Settore Lavori Pubblici Grandi Opere e Infrastrutture
Servizio Ambiente Vincolo Idrogeologico e Beni Storici

PROCEDURE DI
VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)
E VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE (VIA)

RELAZIONE TECNICA

Marzo 2012

Il Dirigente: Ing. Alessandro Annunziati

PREMESSE

Le presenti note sono finalizzate alla definizione a livello comunale delle procedure di valutazione ambientali in relazione ai piani ai programmi e ai progetti in ottemperanza a quanto previsto dalle normative vigenti. I procedimenti in oggetto sono la Valutazione d'impatto Ambientale introdotta dalla direttiva comunitaria 85/337/CEE e la valutazione ambientale strategica introdotta più recentemente dalla direttiva comunitaria 2001/42/CE.

In linea generale il processo di VAS precede e non necessariamente determina, la procedura di VIA. Le due tipologie di valutazione agiscono in due fasi diverse su due oggetti diversi, con finalità diverse anche se complementari; mentre la VAS è una procedura che agisce per valutare gli effetti ambientali prodotti da piani o programmi, la VIA è una procedura che agisce per valutare gli impatti ambientali (cioè le variazioni di stato delle componenti ambientali) causati da progetti od opere. Ciò significa che le valutazioni sugli effetti ambientali devono poter fluire in tutti i passaggi della pianificazione-progettazione. Sotto un profilo giuridico il principio guida della VAS è quello di precauzione, che consiste nell'integrazione dell'interesse ambientale rispetto agli altri interessi (tipicamente socio-economici) che determinano piani e politiche. Il principio guida della VIA è invece quello, più immediatamente funzionale, della prevenzione del danno ambientale. Sulla base di questa distinzione di principi si comprende come mai la VAS venga talvolta definita come processo, mentre la VIA è definita come procedura, con soggetti, fasi e casistiche di esiti definibili molto più rigidamente.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) infatti è un processo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nei piani e nei programmi, per migliorare la qualità decisionale complessiva. In particolare l'obiettivo principale della VAS è valutare gli effetti ambientali dei piani o dei programmi, prima della loro approvazione, durante ed al termine del loro periodo di validità. Ciò serve soprattutto a sopperire alle mancanze di altre procedure parziali di valutazione ambientale, introducendo l'esame degli aspetti ambientali già nella fase strategica. Altri obiettivi della VAS riguardano sia il miglioramento dell'informazione della gente sia la promozione della partecipazione pubblica nei processi di pianificazione-programmazione.

Le procedure di VAS possono essere considerate un'evoluzione di quelle relative alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). La Direttiva europea 85/337/CEE (conosciuta come la Direttiva VIA) si rivolge solo a determinate categorie di progetti individuati negli allegati. Il concetto di valutazione strategica invece è nato nell'ambito della pianificazione e degli studi regionali per cercare di risolvere i limiti dell'approccio per progetti. La regione toscana infatti, precorrendo i tempi, aveva soddisfatto tale necessità introducendo con la L.R. 1/2005 la Valutazione integrata con la quale intendeva salvaguardare l'impatto sull'ambiente dell'attuazione delle previsioni di piano.

La Direttiva Europea sulla VAS del 2001 ha imposto a tutti gli stati membri dell'Unione Europea la ratifica della direttiva nelle normative nazionali entro il 21 luglio 2004. Molti degli Stati membri hanno iniziato a implementare la Direttiva a partire dai temi più strettamente connessi alla pianificazione territoriale, per poi estendere l'approccio a tutte le politiche con effetti rilevanti per l'ambiente. Il processo di ratifica della Direttiva VAS è avvenuto con tempi differenti: molte nazioni che hanno una tradizione consolidata nell'ambito delle procedure di approvazione ambientale, come la Danimarca, l'Olanda, la Finlandia e la Svezia, hanno ratificato la Direttiva VAS in tempi assai brevi; tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva entro il 2009. In Italia la Direttiva VAS è stata recepita con il D.Lgs del 3 aprile 2006, n. 152, ed è entrata in vigore solo il 31 luglio 2007.

Come spesso succede nel sistema legislativo italiano, anche la normativa sulla VAS è stata ripetutamente revisionata ed aggiustata, con numerosi altri decreti nazionali o con leggi regionali. Tutte queste variazioni normative, che certamente continueranno a susseguirsi anche nel prossimo futuro, rendono complesso il corretto recepimento della Direttiva VAS con modalità omogenee tra le varie Regioni italiane.

Attualmente la VAS si applica in Toscana a molti tipi di piani-programmi. Viene effettuata una VAS per tutti i piani e i programmi dei seguenti settori: acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti sottoposti a Via.

La Commissione Europea prevede di verificare periodicamente lo stato di ratifica e l'efficacia della Direttiva VAS. Il primo rapporto di verifica (COM/2009/469) indica che la Commissione ha avviato studi per verificare la conformità del recepimento ed ha condotto diversi procedimenti d'infrazione per recepimento non corretto. La maggior parte degli Stati membri ha indicato che la VAS ha contribuito a migliorare l'organizzazione delle procedure di pianificazione.

INQUADRAMENTO NORMATIVO

La direttiva europea 42/CE del 2001 ha introdotto la valutazione ambientale oltre che per i progetti (Valutazione d'Impatto Ambientale) anche per i piani o programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente. Obiettivo della direttiva è quello, ai sensi dell'art. 174 del trattato, di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali durante l'elaborazione del piano o programma ed anteriormente alla sua adozione. Lo stesso articolo del trattato al fine di garantire la protezione di beni fondamentali, quali la salute e l'ambiente, introduce il principio di precauzione, con il quale impone determinare cautele in un momento anteriore a quello decisionale;

Il D. Lgs 152/2006 ha recepito totalmente il principio europeo secondo cui la politica della Comunità in materia ambientale deve contribuire, tra l'altro, a seguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa deve essere fondata sul principio della precauzione. Tale Decreto legislativo definisce i piani e programmi che sono soggetti alla VAS in quanto possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale ed i progetti che sono soggetti a VIA.

La regione toscana con la L.R. 10 del febbraio 2010 contenente "Norme in materia di valutazione ambientale strategica VAS, di valutazione di impatto ambientale VIA e di valutazione di incidenza" così come recentemente modificata dalla L.R. 6 del 2012, in attuazione all'art. 35 del succitato D. Lgs, adegua il proprio ordinamento alle disposizioni del decreto medesimo considerando che il suo intervento legislativo, oltre che urgente è opportuno in quanto, ancorché l'ambiente rientri nella competenza legislativa esclusiva dello stato ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera s della Costituzione Italiana, risponde all'esigenza di adattamento delle regole di tutela ambientale alle peculiarità locali e territoriali.

DEFINIZIONI

Per poter entrare nel merito dei procedimenti in oggetto è necessario fornire delle definizioni univoche in ottemperanza di quanto espresso dalle normative sopra richiamate:

a) *valutazione ambientale di piani e programmi VAS*: il processo che comprende lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio;

b) *valutazione ambientale dei progetti VIA*: il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti sull'ambiente di un progetto ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi sopra citati;

c) *impatto ambientale*: l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti;

d) *patrimonio culturale*: l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici in conformità al disposto del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 nonché il paesaggio così come individuato dagli strumenti di pianificazione territoriale;

e) *piani e programmi*: gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche;

f) *rapporto ambientale*: il documento del piano o del programma redatto in conformità alle previsioni di legge;

g) *progetto preliminare*: gli elaborati progettuali predisposti in conformità all'articolo 93 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel caso di opere pubbliche; negli altri casi, il progetto che presenta almeno un livello informativo e di dettaglio equivalente ai fini della valutazione ambientale;

h) *progetto definitivo*: gli elaborati progettuali predisposti in conformità all'articolo 93 del decreto n. 163 del 2006 nel caso di opere pubbliche; negli altri casi, il progetto che presenta almeno un livello informativo e di dettaglio equivalente ai fini della valutazione ambientale;

i) *studio di impatto ambientale*: elaborato che integra il progetto definitivo, redatto in conformità alle previsioni di legge;

l) *norma di qualità ambientale*: la serie di requisiti, inclusi gli obiettivi di qualità, che sussistono in un dato momento in un determinato ambiente o in una specifica parte di esso, come stabilito nella normativa vigente in materia ambientale;

m) *verifica di assoggettabilità*: la verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se progetti piano o programma possono avere un impatto significativo e negativo sull'ambiente e devono essere sottoposti alla fase di valutazione secondo le disposizioni del presente decreto;

n) *parere motivato*: il provvedimento obbligatorio con eventuali osservazioni e condizioni che conclude la fase di valutazione di VAS, espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria svolta e degli esiti delle consultazioni;

o) *provvedimento di verifica*: il provvedimento obbligatorio e vincolante dell'autorità competente che conclude la verifica di assoggettabilità;

p) *provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale*: il provvedimento dell'autorità competente che conclude la fase di valutazione del processo di VIA. è un provvedimento obbligatorio e vincolante che sostituisce o coordina, tutte le autorizzazioni, le intese, le concessioni, le licenze, i pareri, i nulla osta e gli assensi comunque denominati in materia ambientale e di patrimonio culturale secondo le previsioni di cui all'articolo 26;

q) *autorità competente*: la pubblica amministrazione o l'organismo pubblico cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'espressione del parere motivato, e che collabora con l'autorità procedente o con il proponente il piano o programma nell'espletamento delle fasi relative alla VAS;

r) *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 medesimi;

s) *proponente*: eventuale soggetto pubblico o privato, se diverso dall'autorità procedente, che elabora il piano, programma o progetto soggetto alle disposizioni del presente decreto;

t) *soggetti competenti in materia ambientale*: soggetti pubblici, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti;

u) *enti territoriali interessati*: gli enti locali il cui territorio è interessato dalle scelte del piano o programma

v) *consultazione*: processo costituito dall'insieme delle forme di informazione e partecipazione, anche diretta, dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico interessato finalizzata alla raccolta dei dati e all'acquisizione di pareri;

z) *pubblico*: una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone;

y) *pubblico interessato*: il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse.

AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE PROCEDURE

VAS

I piani o programmi di cui trattasi possono essere soggetti a VAS oppure possono essere sottoposti ad una verifica preliminare che determina la loro assoggettabilità o meno alla VAS.

Sono obbligatoriamente soggetti a VAS:

a) i piani e i programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli e che definiscono il

quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o, comunque, la realizzazione di progetti sottoposti a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA;

b) i piani e i programmi per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e di quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione di incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357

c) le modifiche ai piani e programmi di cui sopra

L'effettuazione della VAS è subordinata alla preventiva valutazione, effettuata dall'autorità competente della significatività degli effetti ambientali, nei seguenti casi:

a) per i piani e programmi di cui al comma 2, che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e le relative modifiche che definiscano o modifichino il quadro di riferimento per la realizzazione dei progetti;

b) per le modifiche minori di piani e programmi di cui sopra;

In particolare per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione e di governo del territorio la legge regionale specifica in maniera precisa che si procede all'effettuazione della VAS nei seguenti strumenti e atti:

a) piano di indirizzo territoriale;

b) piano territoriale di coordinamento;

c) piano strutturale;

d) regolamento urbanistico;

e) piano complesso d'intervento;

g) varianti agli strumenti ed atti di cui sopra.

In applicazione del principio di non duplicazione delle valutazioni non sono sottoposti a VAS né a verifica di assoggettabilità i piani attuativi che non comportano varianti ai piani sovraordinati, a condizione che il piano sovraordinato sia stato oggetto di valutazione dei profili ambientali.

VIA

Sono sottoposti alla procedura di valutazione tutti i progetti riportati negli allegati delle leggi vigenti suddivisi tra quelli di competenza statale regionale, provinciale e comunale e le loro varianti; sono altresì individuati negli stessi allegati i progetti che sono sottoposti ad una preliminare verifica in merito all'assoggettabilità o meno alla VIA.

INDIVIDUAZIONE DELLE COMPETENZE

Secondo quanto definito dalle normative vigenti, ogni ente a cui compete il piano o programma da sottoporre a VAS o a verifica di assoggettabilità a VAS, deve individuare nell'ambito della propria autonomia, il soggetto a cui affidare le funzioni di autorità competente. Mentre l'attribuzione dell'autorità procedente così come definito dalla legge è individuabile intuitivamente a seconda della tipologia del piano o programma in questione, così come il proponente che è colui che elabora e propone il piano o programma, l'individuazione dell'autorità competente per legge deve soddisfare alcuni requisiti fondamentali:

a) separazione rispetto all'autorità procedente;

b) adeguato grado di autonomia;

c) competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile.

La Regione Toscana, in sede di prima applicazione, con Deliberazione della Giunta Regionale n° 87 del 09/02/2009, aveva individuato l'Autorità Competente per i piani e programmi di competenza regionale nella la Giunta Regionale con il supporto tecnico istruttorio del nucleo unificato regionale di valutazione e verifica (NURV). Con la LR 6/2012 ha provveduto a modificare quanto sopra per garantire e valorizzare l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità competente prescrivendo che la medesima fosse dotata di adeguata professionalità e di specifiche competenze in materia. Pertanto, con la recente legge regionale suddetta, ha individuato l'autorità competente nel nucleo unificato regionale di valutazione e verifica, lasciando agli enti locali la facoltà di decidere, secondo la propria autonomia organizzativa, l'individuazione di tale autorità, sia pure nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge che, in relazione a tale aspetto, indica soluzioni specifiche anche per venire incontro alle esigenze di comuni di piccole dimensioni

Il Comune di San Miniato, seguendo il percorso avviato dalla provincia, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 17.04.2009 aveva in prima istanza identificato quale "autorità competente" la Giunta Comunale che si sarebbe avvalsa del supporto tecnico del Settore Pianificazione e Sviluppo Economico. Alla luce della nuova normativa regionale risulta necessario individuare quale autorità competente un gruppo di lavoro tecnico con una adeguato grado di autonomia e competenza in materia ambientale e paesaggistica costituito da figure professionali altamente qualificate in materia ambientale e di paesaggio e che goda di un adeguato grado di autonomia e competenza in materia ambientale e paesaggista per le procedure di VAS e di VIA di competenza comunale.

A questo proposito si ricorda che l'ente si è dotato di un laboratorio di elaborazione e gestione dei dati ambientali e territoriali finalizzato alla definizione del quadro conoscitivo del territorio e delle risorse e al monitoraggio delle stesse in relazione all'attuazione di piani e progetti. Il laboratorio è gestito da figure professionali altamente qualificate in materia ambientale del Servizio Ambiente Vincolo Idrogeologico e Beni Storici, le quali, se coadiuvate dall'apporto del tecnico a cui l'amministrazione ha affidato le funzioni di tutela del paesaggio, ai sensi del D.Lgs. 42/2004, posso svolgere le competenze definite dalla legge, quale autorità competente.

PARTECIPAZIONE

La direttiva europea 2001/42/CE ha introdotto tra le altre cose, una diversa forma di partecipazione ai procedimenti di VAS e "attiva" basata sulla raccolta di indicazioni, pareri e elementi conoscitivi, non solo da parte degli Enti e soggetti competenti, ma anche e soprattutto da parte dei più diffusi portatori di interessi, non ultimo gli stessi cittadini, prima di assumere agli atti conclusivi dei procedimenti ambientali. Le normative statali e regionali incentivano tutte le forme necessarie a far sì che sia assicurato l'intervento di chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti del piano o programma sull'ambiente, in tutte le fasi del procedimento.

In relazione a questo con con l'atto di indirizzo della Giunta Comunale n. 2 del 2012 l'amministrazione promuove ulteriori forme di partecipazione oltre a quelle convenzionali ai sensi delle normative vigenti, quali pubblicazione all'albo pretorio e sul sito del comune dando mandato al Servizio Ambiente, Vincolo Idrogeologico e Beni Vincolati, presentando atti informativi alla commissione consiliare Ambiente e Territorio in merito alle verifiche di assoggettabilità e alle valutazione VAS e VIA prima della conclusione dei procedimenti con recepimento e valutazione degli eventuali contributi prima dell'emissione dell'atto conclusivo.

Nell'ambito del procedimento possono essere proposti progetti di promozione della partecipazione specifiche con i quali è possibile attingere al sostegno finanziario che la Regione prevede in applicazione alla L.R. 69/2007.

PROCEDIMENTI DI VAS CONCLUSI ED IN CORSO

Per il monitoraggio previsto dalla normativa dei procedimenti di VAS finalizzato alla verifica degli effetti dell'applicazione di tali procedure, il comune aggiorna ogni anno l'elenco dei procedimenti in corso e quelli conclusi inviandone copia alla Regione Toscana.

Di seguito sono riportate le tabelle schematiche:

VAS

Procedimenti di Verifica di Assoggettabilità conclusi nel 2011							
COMUNE DI SAN MINIATO							
Titolo del Piano o della variante	Tipologia di Piano A-B	PropONENTE	Autorità Procedente	Autorità Competente VAS	Data di avvio della procedura	Data di emissione del provvedimento di verifica	Esito (assoggettato/escluso/escluso con prescrizioni)
1 Piano Attuativo TIR 3c e contestuale variante al Regolamento Urbanistico (RU) vigente	B	Caponi Carlo, Caponi Grazzella, Sabatini Sabatino, Massini Ferdinando, Scarselli Laura, Magnolfi Gabriella	Consiglio Comunale	Giunta Comunale	02/12/2010	13/07/2011	escluso con prescrizioni
2 Variante al regolamento urbanistico e al piano della distribuzione e localizzazione delle funzioni	A/B	Servizio Pianificazione Urbanistica e Tutela del Paesaggio	Consiglio Comunale	Giunta Comunale	11/05/2011	03/08/2011	escluso
Nota alla tabella							
Tipologia di Piano							
Strumenti della pianificazione territoriale e loro varianti	A						
Atti di governo del territorio e loro varianti	B						

Nessun procedimento di VAS in corso

CONCLUSIONI

Da quanto riportato nei precedenti paragrafi si deduce la necessità di adeguare, rispetto alle realtà specifiche locali, le disposizioni delle normative comunitarie, nazionali e regionali in ordine alle procedure di verifica ambientale strategica per i piani o programmi e valutazione di impatto ambientale relativa ai progetti che possono avere impatti significativi sull'ambiente.

Come prima necessità vi è quella di individuare un nucleo tecnico di valutazione che possa svolgere le mansioni attribuite dal D. Lgs 152/2006 e ss. mm. ii. e dalla L.R. 10/2010 e ss. mm. ii all'autorità competente, garantendo:

- a) separazione rispetto all'autorità procedente;
- b) adeguato grado di autonomia;
- c) competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile.

Per questo aspetto si ricorda che il Servizio Ambiente Vincolo Idrogeologico e Beni Storici si è dotato di un laboratorio di elaborazione e gestione dei dati ambientali e territoriali finalizzato alla definizione del quadro conoscitivo del territorio e delle risorse e al monitoraggio delle stesse in relazione all'attuazione di piani e

progetti e gestito da figure professionali altamente qualificate in materia ambientale che, coadiuvate dall'apporto del tecnico a cui sono state affidate funzioni di tutela del paesaggio, ai sensi del D.Lgs. 42/2004, posso svolgere le competenze definite dalla legge, quale autorità competente.

La seconda necessità che emerge è quella di dotare l'amministrazione di uno specifico regolamento che oltre ad individuare in maniera univoca l'iter procedurale delle VAS e VIA, chiarisca e definisca alcuni aspetti peculiari che le norme rimandano agli enti stessi quali:

- ⊙ individuazione dell'autorità competente;
- ⊙ individuazione dell'autorità procedente;
- ⊙ partecipazione in tutte le fasi del procedimento;
- ⊙ semplificazione dei procedimenti anche in rapporto agli adempimenti specifici dei piani o programmi;
- ⊙ modalità di espressione dei pareri dei vari settori del comune in merito alle procedure di competenza degli altri enti (provinciali, regionali e statali) quando l'amministrazione viene chiamata a esprimersi come ente territorialmente interessato e/o competente in materia ambientale

San Miniato 13 marzo 2012

Il Dirigente -
Ing. Alessandra Antonelli

