



CITTÀ DI ALESSANDRIA

Settore Sviluppo Economico, Sanita', Ambiente, Mobilita',
Protezione Civile, Commercio e Turismo

Il Dirigente

Oggetto: Variante Parziale al P.R.G.C. - Deliberazione del Consiglio Comunale n. 111 del 03/11/2021 - assoggettamento alla successiva fase di valutazione di V.A.S. ai sensi degli artt. da 13 a 18 del Titolo II della Parte Seconda del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

L'Organo Tecnico con la propria relazione finale rappresentava una situazione non unanime nella determinazione o meno di assoggettabilità alla successiva fase di valutazione di V.A.S. ai sensi degli artt. da 13 a 18 del Titolo II della Parte Seconda del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

In particolare, sotto il profilo meramente ambientale, veniva determinata l'assoggettabilità a V.A.S. con le seguenti motivazioni:

- 1. i pareri dei soggetti con competenza ambientale sono concordi nel ritenere che la documentazione prodotta per la fase di verifica di assoggettabilità a VAS della Variante Parziale in oggetto presenti numerose carenze e debba essere oggetto di ulteriori approfondimenti;*
- 2. durante la riunione dell'Organo Tecnico Comunale per la V.I.A. e la V.A.S. tenuta in data 18/01/2021, i rappresentanti dell'Organo Tecnico Comunale stesso nonché i Servizi e Uffici comunali coinvolti, in relazione alle caratteristiche del piano ed ai suoi potenziali effetti sull'ambiente e sul territorio circostante, sono risultati concordi nel sottolineare le numerose carenze documentali nonché le informazioni contraddittorie, inesatte e non pertinenti presenti nelle relazioni tecniche predisposte dal proponente per la verifica di assoggettabilità a V.A.S.;*
- 3. la documentazione integrativa spontanea non è stata sottoposta a nuovo parere dei soggetti con competenza ambientale, vista la tempistica ristretta per la*

conclusione del procedimento, ma alla luce delle ulteriori valutazioni effettuate risulta ancora carente per quanto riguarda:

- l'impatto sulla qualità dell'aria: mancano stime quantitative in merito agli incrementi dei principali inquinanti determinati dal traffico veicolare in fase di cantiere e di esercizio;

- l'impatto acustico: le misure fonometriche fornite sono state eseguite in siti che non sono rappresentativi della situazione che si andrà a creare, essendo opportuno individuare chiaramente quali recettori sensibili i condomini di via S. Giovanni Bosco prospicienti i parcheggi più interessati dal traffico veicolare da e per l'area logistica; inoltre il ciclo lavorativo e gli orari non sono stati chiaramente descritti e non è stato considerato che, ai sensi del D.P.R. n. 142/2004 e con la Deliberazione del Consiglio comunale n. 49 del 06.08.2020, alle strade di competenza comunale di tipo E ed F, esistenti e di nuova realizzazione, è stata attribuita la classe acustica IV caratterizzata dai seguenti valori limite assoluti di immissione:

- classe IV - aree di intensa attività umana

- tempo di riferimento diurno (dalle ore 06.00 alle ore 22.00) 65 dB

- tempo di riferimento notturno (dalle ore 22.00 alle ore 06.00) 55 dB

- impatto su suolo, sottosuolo e falda superficiale: non è stata definita la profondità della falda superficiale e le sue oscillazioni stagionali, tramite la predisposizione di un adeguato studio idrogeologico e alla luce dei dati attualmente disponibili e in aggiunta all'unica misurazione ad oggi disponibile effettuata a maggio – giugno 2021 (si veda il Piano di Tutela delle Acque della Regione Piemonte – Allegato MS12 “Pianura Alessandrina Orientale” – Tavola 3, che per l'area in esame stima valori di soggiacenza della falda superficiale tra 0 e 5 metri, citata anche nella Relazione Geologica del “Piano Esecutivo Convenzionato “Unità Chiozzo 1 - parte meridionale, variante di modifica ed adeguamento normativo”, pubblicata sul sito Internet della Città di Alessandria nella sezione Amministrazione Trasparente), al fine di mantenere un ragionevole franco di sicurezza tra il fondo dei due bacini di laminazione per le acque meteoriche e la massima escursione stagionale della falda sottostante, altresì e soprattutto di rispettare il divieto di scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo stabilito dal comma 1 dell'art. 104 del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. (penalmente sanzionato ai sensi del comma 11 dell'art. 137 del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.) e il divieto di scarico o di immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee di cui al comma 4 dell'art. 13 del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; inoltre occorre considerare che il sistema di raccolta e smaltimento delle acque meteoriche

previsto dal proponente nella documentazione integrativa NON corrisponde alla definizione normativa di scarico negli strati superficiali del sottosuolo tramite subirrigazione o pozzo perdente (si veda la Deliberazione del Comitato dei Ministri per la Tutela delle Acque dall'Inquinamento del 04/02/1977) e non è dimensionato in previsione di un "futuro possibile ampliamento dell'edificio", esplicitamente dichiarato nel Rapporto integrativo presentato dal proponente;

- le indicazioni fornite per la gestione delle terre e rocce da scavo non soddisfano le richieste di A.I.P.O. in merito alla prioritaria realizzazione delle opere di difesa idraulica presso i tre fornicci individuati dal proponente;

4. anche in fase di Variante Parziale deve essere applicata che la normativa di settore per la V.A.S., specifica nel caso della valutazione di piani e programmi i cui piani sovraordinati non siano già stati sottoposti a loro volta a V.A.S. (per i progetti si applica invece la normativa di settore dedicata alla differente procedura di Valutazione di Impatto Ambientale V.I.A.), inoltre devono essere presenti e sviluppati i contenuti minimi della documentazione progettuale e ambientale, previsti per la fase di verifica di assoggettabilità a V.A.S. - comunque e per qualunque livello di pianificazione sottoposto a V.A.S. – dall'Allegato I alla Parte Seconda del D. Lgs. n. 152 /2006, dall'Allegato F della L.R. n. 40/1998 e s.m.i. e dalla D.G.R. n. 25-2977 del 29.02.2016, nonché dalla Direttiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26/05/2003;

5. il sito oggetto di Variante urbanistica è prossimo ad un quartiere residenziale densamente popolato quindi la posizione richiederebbe ulteriori approfondimenti in merito agli impatti sulla popolazione e salute umana.

Detto questo, però, la complessa procedura relativa alla verifica di V.A.S. in questione necessita, per una definizione legittima, di alcune preliminari considerazioni e specificazioni di carattere normativo.

Il primo punto che deve essere chiarito, pur non essendo prerogativa dell'Organo Tecnico nell'ambito della valutazione di assoggettabilità a V.A.S. della variante, è la procedura utilizzata per la modifica dello strumento urbanistico: la variante in esame, infatti, è stata predisposta e approvata ai sensi dell'art. 17 comma 5 della L.R. 56/77 e s.m.i.

Questa considerazione, apparentemente banale, riveste particolare importanza in quanto ben diverso sarebbe stato l'ambito di valutazione richiesto all'Organo Tecnico se fosse stato scelto il percorso individuato dall'art. 17 bis della medesima legge

regionale che individua le varianti semplificate al PRG quelle necessarie per l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, come definiti dalla normativa vigente.

Forse l'Organo Tecnico è stato tratto in inganno da quest'ultima procedura laddove l'interessato chiede al responsabile dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) la convocazione della conferenza di servizi, presentando contestualmente il progetto delle attività da insediarsi, completo della proposta di variante urbanistica, comprendente, ove necessario, gli elaborati di natura ambientale; in sostanza viene esaminato il progetto relativo alle strutture e alle attività da insediarsi e la variante urbanistica è secondaria a tale analisi.

In questo caso, essendo in presenza di un progetto delle opere da realizzare, l'approfondimento delle analisi, in particolare di quelle sotto il profilo ambientale, deve avere un livello diverso da quello richiesto per una variante urbanistica quale quella in esame.

Questo assunto viene ancor più rafforzato dal fatto che le aree oggetto di trasformazione urbanistica, in oggi, risultano già oggetto di pianificazione e pertanto sono già state oggetto di valutazioni sotto il profilo ambientale.

Si ribadisce però che non rientra nei compiti e nelle valutazioni sia dell'Organo Tecnico che del Dirigente preposto alla valutazione conclusiva di assoggettabilità a V.A.S. eccepire sulle modalità di adozione della variante allo strumento urbanistico e pertanto l'analisi deve essere ricondotta a quanto prescritto nell'iter di approvazione previsto dall'art. 17 comma 5 della L.R. 56/77 e s.m.i.

Fatta questa doverosa premessa pare necessario proseguire nell'analisi di carattere normativo con ulteriori specificazioni.

In primo luogo occorre richiamare i principi fondamentali del giusto procedimento amministrativo così come esemplificati dall'articolo 1, 1° comma della legge 241/1990 "1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario. "

A questi fini, dato il contenuto della variante, occorre fare particolare riferimento alla disciplina applicativa della cd Direttiva Bolkestein: norma CEE prevalente nell'ordinamento italiano per effetto del Trattato costitutivo dell'Unione.

In particolare devono essere richiamati due disposti della legge 27/2012 (nota come Salva Italia- governo Monti):

a)

La lett. b) del 1° comma dell'articolo 1 d: "1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

... omissis

b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti."

Norma che per la prima volta ha inciso anche la discrezionalità nel merito delle scelte pianificatorie, richiedendo che le stesse siano motivate non solo quanto all'opportunità (profilo questo che l'Amministrazione definisce discrezionalmente) ma anche quanto alla coerenza con la disciplina in materia di liberalizzazione delle attività economiche. Innovazione questa sostanzialmente ignorata ma dirimente per la legittimità delle previsioni pianificatorie che incidono sull'esercizio delle attività economiche.

b)

Di dirimente importanza è poi quanto dispone il 2° comma del medesimo articolo 1 della legge 27/2012 che recita quanto segue: "2. Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera

secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.”

Si tratta di un criterio ermeneutico generale di cui il legislatore ha espressamente chiarito che deve essere rispettato ‘in ogni caso’: dunque anche con riguardo alle procedure ambientali, perché nel 2012 era già vigente il D Lgs 152 che è del 2006.

Se la norma impone di interpretare le ‘disposizioni’ comportanti limiti all'attività economica in senso restrittivo e tassativamente limitato alle fattispecie concrete previste a maggior ragione vieta che possano imporsi prescrizioni non supportate da una norma dotata di giuridica efficacia.

c)

Anche il D Lgs 152/2006, se letto correttamente, rispetta appieno i principi di cui sopra. Lo si può dimostrare sulla base delle seguenti norme:

- 1 Il titolo dell'articolo 3-quater. Principio dello sviluppo sostenibile Posto che la norma va interpretata partendo dal significato grammaticale delle espressioni usate: sviluppo è il sostantivo, sostenibile è l'aggettivo qualificativo. Dunque lo scopo della procedura ambientale non è la decrescita felice ma rendere sostenibili gli interventi necessari per il benessere sociale.
- 2 Ciò è confermato da quanto recita il 4° comma del medesimo articolo: “4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane. “Il termine trovata non è scritto a caso ed ha una rilevanza sostanziale, perché certifica il favor della norma per l'assenso e non per il diniego.
- 3 Non a caso, il 5° comma dell'articolo 19 del Codice disciplina la decisione relativa alla fase verifica nei termini seguenti: “5. L'autorità competente, sulla base dei criteri di cui all'allegato V alla parte seconda del presente decreto, tenuto conto delle osservazioni pervenute e, se del caso, dei risultati di eventuali altre valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base ad altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali, verifica se il progetto ha possibili impatti ambientali significativi.” E' ribadito espressamente che la valutazione va condotta

sulla base delle normative vigenti emanate solo da soggetti istituzionali aventi potestà legislativa. Dunque eventuali regolamenti, linee guida, manuali di buone pratiche, se non emanati in forza di legge, non sono fonti legittimanti limitazioni alle attività economiche

- 4 Anche il cd 'principio di precauzione' non esclude il procedimento ambientale dal vincolo di legittimità: "3-ter. Principio dell'azione ambientale 1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente". Disposizione che non significa che per una migliore tutela dell'ambiente si possa imporre tutto ciò che si ritiene opportuno con assoluta discrezionalità, ma semmai che si debba adottare COME METODO la massima cura a valutare preventivamente tutti i possibili impatti sull'ambiente cercando di prevenirli. In altre parole, l'espressione evidenziata in grassetto non è altro che la esplicazione con diverse specificazioni di un metodo che impone l'individuazione e l'esame di tutti i profili di possibile impatto prima di porre in essere l'attività che potrebbe determinarli, valutandone la sostenibilità. Ciò rappresenta anche un'applicazione della Bolkestein che prevede la legittima previsione di una procedura autorizzativa quando non sia sufficiente.
- 5 Che tale sia la lettura da dare a questa norma è confermato dal fatto che in tutto il testo del Codice non si legge MAI che la determinazione ambientale possa essere discrezionale. C'è un solo passaggio in cui è utilizzato questo concetto: è il 2° Comma dell'articolo 3. Quater che recita: "2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione." Norma che dispone il CONTRARIO di un atteggiamento discrezionale posto che IMPONE di privilegiare l'interesse pubblico; ma lo fa quando in gioco vi sono valutazioni connotate da discrezionalità nel merito. Il che significa che sono in gioco materie che non sono disciplinate da una norma. In tali fattispecie però l'imposizione di prescrizioni non supportate da una norma dotata di giuridica efficacia deve essere assistita da specifiche motivazioni sul merito delle problematiche rilevabili, secondo il principio di precauzione suddetto, rispetto all'oggetto del procedimento

- 6 Anzi, al contrario, vi sono fondamentali disposizioni del Codice che impongono il rispetto dei vincoli normativi. Prima tra tutte la definizione che si legge alla lett. i-nonies dell'articolo 5 che recita: "i-nonies) 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;" Laddove è importante non solo la parte conclusiva ma soprattutto l'inciso 'compresi gli obiettivi di qualità': perché vieta la rivendicazione del diritto di imporre obiettivi di qualità superiori a quelli previsti dalle norme vigenti. Dunque, non sono solo le norme di liberalizzazione che prevedono questo vincolo ad operare nel rispetto delle norme. Lo dice lo stesso Codice ambientale
- 7 Siccome poi la legge non può disciplinare tutta la materia che è soggetta alle evoluzioni della tecnica e della scienza, sempre all'articolo 5 lettere l-ter e segg. si legge quanto segue: "l-ter) migliori tecniche disponibili (best available techniques-BAT): la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. Nel determinare le migliori tecniche disponibili, occorre tenere conto in particolare degli elementi di cui all'allegato XI. Si intende per: 1) tecniche: sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto; 2) disponibili: le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli; 3) migliori: le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso;

l-ter.1) 'documento di riferimento sulle BAT' o 'BREF': documento pubblicato dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 6, della direttiva 2010/75/UE;

l-ter.2) 'conclusioni sulle BAT': un documento adottato secondo quanto specificato all'articolo 13, paragrafo 5, della direttiva 2010/75/UE, e pubblicato in italiano nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, contenente le parti di un BREF riguardanti le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, la loro descrizione, le informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili,

il monitoraggio associato, i livelli di consumo associati e, se del caso, le pertinenti misure di bonifica del sito;” Dunque anche le così dette buone pratiche sono applicabili solo quando hanno una formalizzazione che conferisce alle stesse efficacia giuridica in senso proprio.

8 Merita ancora considerare che il punto 2 della lett I-ter relativo alle BAT evidenziato: perché esplicita che la valutazione ambientale, contrariamente a quanto si ritiene, deve farsi carico anche di valutazioni di sostenibilità economica; proprio perché l'obiettivo del Codice è lo sviluppo sostenibile.

Da questo complesso di disposizioni dello stesso Codice deriva che le procedure ambientali sono anch'esse un procedimento amministrativo e non un convegno tecnico/scientifico: pertanto le proposte suggerite alle Amministrazioni decidenti devono essere motivate sulla base di norme o valutazioni tecniche dotate di giuridica efficacia ed applicate nel rispetto delle modalità dettate dalle norme sul giusto procedimento.

Per quanto attiene invece alla problematica del consumo suolo il quadro normativo che deve trovare applicazione in merito risulta essere il seguente:

1) L'unica norma di valenza operativa efficace è rappresentata dai disposti di cui all'articolo 31 del PTR che prevede la facoltà di pianificare ulteriore consumo suolo nella misura del 3% rispetto a quanto previsto dalla pianificazione vigente su base quinquennale; facoltà di ulteriore consumo che peraltro non è subordinata ad alcuna forma di compensazione né in termini di dotazioni a servizi o sistemazioni di valenza ambientale né, tantomeno in termini economici;

2) Una norma di mero principio si rinviene al punto 4) delle finalità di cui all'articolo 1, 1° comma della lr 56/1977 ove è stata inserita la seguente disposizione: “4) la piena e razionale gestione delle risorse volta al mantenimento qualitativo e quantitativo del loro livello complessivo, con particolare riferimento alle aree agricole ed al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni ULTERIORE consumo del suolo”; norma che i) ha un'evidente natura solo programmatica, ii) che deve essere letta necessariamente in termini pianificatori, ossia riferita alla introduzione di previsioni conformative della proprietà che prevedano urbanizzazioni ulteriori rispetto a quelle già pianificate, e che iii) in ogni caso non prevede alcuna compensazione.

3) Dirimente è però la DGR relativa al monitoraggio del consumo suolo, atto previsto dallo stesso articolo 31 del PTR ed avente dunque rilevanza normativa specifica e rilevante.

Il profilo che rende dirimente tale documento tecnico è dato dal fatto che non si tratta semplicemente di uno studio o di uno strumento conoscitivo, perché:

- 1 è stato oggetto di approvazione con delibera della Giunta Regionale
- 2 al fine di dare allo stesso efficacia giuridica.

L'atto in questione è la Deliberazione della Giunta Regionale 27 luglio 2015, n. 34-1915 -Approvazione del documento "Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte-edizione 2015", quale strumento conoscitivo di riferimento per le politiche regionali inerenti la tutela dei suoli e per l'attuazione della normativa urbanistica regionale, degli obiettivi e delle strategie del Piano territoriale regionale e del Piano paesaggistico regionale in materia di contenimento del consumo di suolo."

Sin dalla sua denominazione tale provvedimento è qualificato come un atto di indirizzo per "l'attuazione della normativa urbanistica regionale,"

Nelle premesse si esplicano le motivazioni per cui il provvedimento è assunto nei termini seguenti:"

- il monitoraggio del consumo di suolo non può prescindere dalla definizione di un glossario comune, di riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche, che introduce e stabilisce le modalità per la misurazione del fenomeno attraverso la definizione di alcune parole chiave a cui sono associati indicatori e indici finalizzati al monitoraggio del fenomeno;
- le definizioni connesse al fenomeno e gli indici che consentono di rappresentare in modo sintetico e standardizzato i diversi problemi indagati, già sperimentati a partire dal 2012, devono costituire un modello di analisi e monitoraggio UNIVOCO per l'intero territorio regionale e di riferimento per il governo del territorio. "

Al capitolo 3.1 dell'allegato tecnico si leggono, in specificazione tecnica delle funzioni di cui ai disposti deliberativi che precedono, le seguenti definizioni:

- “• consumo di suolo da superficie infrastrutturata: suolo trasformato per la realizzazione di superfici infrastrutturate a discapito di usi agricoli o naturali;
- consumo di suolo da superficie urbanizzata: suolo trasformato per la realizzazione di superfici urbanizzate a discapito di usi agricoli o naturali; “

Posto che, come formalizza il dispositivo già richiamato della DGR stessa, tale atto è “strumento conoscitivo di riferimento per le politiche regionali inerenti la tutela dei suoli e per l'attuazione della normativa urbanistica regionale, degli obiettivi e delle strategie del Piano territoriale regionale e del Piano paesaggistico regionale in materia di contenimento del consumo di suolo.” ciò significa che la definizione di cui

sopra è il criterio da adottare nella gestione delle procedure pianificatorie: dunque sia alle varianti vere e proprie che alle connesse procedure di VAS.

Ebbene, in base a tale definizione, sotto il profilo urbanistico ossia delle definizioni delle politiche di utilizzo del suolo, si ha consumo suolo quando si programma l'urbanizzazione di suoli agricoli o naturali.

Nella variante in questione, pertanto, poiché l'area è già edificabile, il cambio di destinazione d'uso proposto NON configura consumo suolo che possa determinare dunque:

- a) contrasto con difformi previsioni di atti pianificatori sovraordinati
- b) esigenza di compensazioni di sorta.

In forza della natura di DGR, il Documento in questione può essere assimilato alle 'best available techniques- BAT', così come definite alla lett. Lter del 1° comma dell'articolo 5 del Codice nazionale; provvedimento dunque dotato di giuridica efficacia, vincolante per gli Uffici regionali e per l'ARPA, ma anche per gli altri soggetti territoriali con competenze in materia pianificatoria posto che si tratta di linee guida dettate per disciplinare in maniera omogenea sull'intero territorio regionale la problematica del consumo suolo.

In ogni caso quando anche si dovesse considerare che invece si produce un consumo suolo, occorrerebbe considerare che allo stato non esistono norme dotate di giuridica efficacia che disciplinano COME tale consumo debba essere valutato e compensato. Infatti:

- 1) come detto l'articolo 31 PTR nulla prevede in proposito in relazione all'ulteriore consumo suolo ammesso.
- 2) il contributo tecnico di ARPA richiama testualmente il " documento della Commissione Europea " Future Brief: non net land take by 2050"; si tratta appunto di un mero documento politico e non di una direttiva avente valore normativo direttamente applicabile nell'ordinamento degli Stati membri. Per la verità a seguito di tale documento la Commissione elaborò effettivamente una bozza di direttiva che però è stata ritirata.
- 3) benché nell'attuale istruttoria ciò non sia avvenuto, quasi sempre nelle procedure ambientali a questi fini vengono adottate le valutazioni tecniche elaborate da ISPRA nei monitoraggi annuali del consumo suolo dalla stessa condotti, come se fossero una disciplina vincolante. In realtà tali documenti non hanno alcuna giuridica

efficacia. Ciò viene affermato dallo stesso Istituto. Infatti il rapporto 288/2018 relativo al monitoraggio del consumo suolo si legge:

- “Questo ruolo di sentinella, richiamato dalla stessa legge 132/2016 istitutiva del SNPA, è fondamentale soprattutto in questa fase di attesa di una normativa nazionale compiuta, che riprenderà ora il proprio cammino in questa legislatura e, che ci auguriamo possa garantire il progressivo rallentamento e il rapido azzeramento del consumo di suolo netto in Italia.” (Pag V della presentazione del presidente)

- “Il Rapporto, la cui valenza è ormai riconosciuta come base conoscitiva trasversale alle diverse politiche e attività sul territorio, costituisce un fondamentale supporto del SNPA per lo sviluppo del quadro normativo in materia di monitoraggio e di valutazione delle trasformazioni “ (pag V della presentazione del presidente.)

- “Un consistente contenimento del consumo di suolo è la premessa per garantire una ripresa sostenibile dei nostri territori attraverso la promozione del capitale naturale e del paesaggio, l’edilizia di qualità, la riqualificazione e la rigenerazione urbana, oltre al riuso delle aree contaminate o dismesse. Per questo obiettivo sarà indispensabile fornire ai Comuni e alle Città Metropolitane indicazioni chiare e strumenti utili per rivedere anche le previsioni di nuove edificazioni presenti all’interno dei piani urbanistici e territoriali già approvati. In questo quadro lo sforzo del SNPA con il Rapporto si pone come punto fermo, fornendo un supporto conoscitivo autorevole per l’impostazione e la definizione di un efficace nuovo quadro normativo” (pag VI della presentazione del presidente).

Di decisiva rilevanza è poi quanto si legge nell’ultima versione del Rapporto sul consumo suolo relativo al 2021 nella seguente precisazione:

“Attraverso il Consiglio dell’SNPA, il Sistema ... omissis... segnala al Ministero per la Transizione Ecologica alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano l’opportunità di interventi, anche legislativi, ai fini del perseguimento degli obiettivi istituzionali.

Tale attività si esplica anche attraverso la produzione di documenti, prevalentemente Linee Guida o Report, pubblicati sul sito del Sistema SNPA e le persone che agiscono per suo conto non sono responsabili per l’uso che può essere fatto delle informazioni contenute in queste pubblicazioni.”

Precisazione di fondamentale rilevanza normativa perché:

1) qualifica i contenuti del Rapporto come un mero contributo tecnico che contiene informazioni

2) rivolto ai soggetti istituzionali della Repubblica competenti a legiferare affinché adottino norme che rendano efficaci le indicazioni tecniche fornite; dunque non è rivolto direttamente ai soggetti che gestiscono procedimenti amministrativi per la definizione degli stessi

3) al punto che si precisa che ISPRA ed ARPA non rispondono dell'uso che di tali indicazioni tecniche possono fare i soggetti competenti alla gestione amministrativa. Precisazione questa dirimente perché se il Rapporto fosse una norma assumerebbe responsabilità chi NON lo applica: l'applicazione di detti criteri sarebbe un atto dovuto che di certo non può generare responsabilità di sorta.

Dunque:

a) le indicazioni tecniche di ISPRA in materia, non sono certamente una BAT ai sensi della definizione del Codice dell'Ambiente, ossia linee guida o manuali di buone pratiche dotate di giuridica efficacia

b) rispetto alle quali lo stesso documento declina ogni responsabilità derivante dall'applicazione delle stesse: lasciandole all'Organo tecnico - Autorità Competente

4) *A livello nazionale non esiste, allo stato, alcuna norma che renda vincolante l'obiettivo CEE e nemmeno che disciplini come debba essere perseguito e con quali criteri tecnici valutato ed eventualmente compensato il consumo suolo. In coerenza con quanto asserito dallo stesso ISPRA, tale disciplina è al momento contenuta nel disegno di legge "PROPOSTA MIMS PER TESTO UNIFICATO IN MATERIA DI RIGENERAZIONE URBANA (sulla base dei disegni di legge n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981)"*

all'esame della competente commissione del Senato. (allegato per conoscenza) Il che rappresenta la prova insuperabile del fatto che non esiste nell'ordinamento Italiani alcuna norma in merito: al punto che il Parlamento la sta definendo con lo strumento giuridico assolutamente necessario, nel momento in cui si incide sui diritti reali dei terzi: una legge. Tale problematica potrà dunque essere elemento vincolante la definizione dei procedimenti amministrativi solo quando la proposta in questione sarà legge.

Riportando le considerazioni e le analisi di carattere normativo al procedimento in esame occorre preliminarmente considerare una premessa che non è parte del procedimento specifico, ma non può non condizionare le valutazioni conclusive dell'Organo Tecnico.

Si tratta dell'Accordo di programmazione negoziata, da valutare tenendo conto quanto evidenziato nell'analisi della scelta della procedura adottata per

l'approvazione della variante urbanistica, sottoscritto tra il Comune di Alessandria e il Promotore il 6/7/2021; infatti:

a) è un atto con il quale il consiglio comunale ha già valutato nel merito come conforme ad utilità sociale la realizzazione del progetto cui la variante in questione è finalizzata. Ciò configura in capo a tutti gli Uffici del Comune il vincolo ad operare al fine di rendere possibile la conclusione positiva del procedimento necessario per la cantierabilità in tutte le sue fasi. Caso specifico in cui il generale obbligo di perseguire lo sviluppo sostenibile è reso più stringente dal fatto che, quanto al merito dell'intervento, vi è già una valutazione positiva.

b) trattasi di un atto che non ha solo natura politico/programmatica ma contrattuale: ossia idoneo a configurare delle obbligazioni verso il soggetto privato stipulante, per cui, ove lo stesso rispetti i contenuti convenuti ed adempia alla predisposizione delle condizioni anche progettuali previste, lo stesso ha il diritto di conseguire la cantierabilità del progetto.

c) al di là della specificazione minuziosa delle tempistiche dei vari endoprocedimenti, tale Accordo vincola gli uffici comunali competenti ad adottare, tra le ipotesi procedurali previste dall'ordinamento, quella che abbrevia i tempi della cantierabilità.

E' evidente infatti, che ove quanto convenuto venga disatteso in maniera non legittima sulla base delle norme sopra richiamate, ciò potrebbe anche configurare responsabilità in capo all'Amministrazione.

I disposti in particolare dell'articolo 1, 1° comma lett. b) e 2° comma della legge 27/2012, rappresentano la concreta applicazione dei principi fondamentali della cd Direttiva Bolkestein. Orbene il principio fondamentale di tale Direttiva è la libertà della prestazione di servizi che dunque di per sé configurerebbe una SCIA universale.

Gli articoli 9 e 10 della Direttiva ammettono però che gli stati membri possano imporre un regime autorizzativo sulla base di una serie di condizioni rigorose:

a) Non deve essere discriminatorio

b) Le limitazioni ed anche inibizioni devono essere giustificate dalla necessità di tutelare finalità imperative di pubblico interesse nei limiti però strettamente necessari allo scopo (principio di proporzionalità)

c) "L'Autorizzazione è concessa non appena da un adeguato esame risulti che le condizioni per ottenere l'autorizzazione sono soddisfatte " (5° comma art. 11) E' il cd principio di adeguatezza.

Sono dunque previste una serie di condizioni e garanzie che rivoluzionano radicalmente il previgente ordinamento:

a) La potestà autorizzativa della PA non è più una facoltà incondizionatamente attribuita ma esercitabile legittimamente solo nel rispetto delle limitazioni e condizioni indicate

b) In particolare, la legge ha facoltà di subordinare l'esercizio di una prestazione di servizi ad un'autorizzazione solo se la prestazione di tali servizi può interessare, compromettendole, finalità imperative di pubblico interesse riconducibili nella sostanza ai diritti costituzionalmente tutelati

c) Tale presupposto non può essere genericamente invocato per giustificare condizioni, oneri o addirittura divieti: ma deve essere addotto motivando le limitazioni imposte con la stretta necessità di tutelare effettivamente il bene pubblico in questione nel rispetto del principio di proporzionalità.

d) Adottando una disciplina istruttoria che non deve aggravare indebitamente il richiedente quanto a documentazione da produrre e tempi di analisi: principio di adeguatezza

e) Naturalmente spetta al singolo regime autorizzativo dettare l'equilibrio tra diritto all'esercizio dell'attività e condizioni che devono essere assolte con l'elenco della documentazione da produrre, i criteri di valutazione delle relative risultanze e le tempistiche di adempimento.

Dal che discende che solo il puntuale rispetto di ciò che prevede la specifica normativa è idoneo a garantire l'Amministrazione procedente di non incorrere in una illegittima lesione del diritto del richiedente. Aggravare i procedimenti con richieste indebite, con condizioni o addirittura limitazioni non previste o con procedure che allungano immotivatamente il procedimento istruttorio non comporta solo l'adozione di un provvedimento illegittimo ma la delegittimazione della stessa procedura autorizzativa.

Sulla base di tali presupposti normativi e criteri applicativi può dunque essere valutata la fondamentale questione che deve essere definita per l'assunzione del provvedimento definitivo: ossia se possa concludersi positivamente, sia pur con prescrizioni, la fase di Verifica o debba essere disposto l'espletamento della VAS sulla variante.

Per le motivazioni normative dette, il dato fondamentale di partenza da considerare è la previsione, formalizzata dalla LR. 56/1977 e smi, secondo cui per una variante parziale si proceda con la Verifica e non con la VAS.

In base al principio di proporzionalità prima richiamato ciò significa che l'ordinamento ritiene che per varianti al PRGC rispondenti alla definizione di varianti parziali è sufficiente tale procedura ambientale.

Ciò significa che, per decidere invece l'obbligo di VAS, occorre addurre precise motivazioni relative a specifiche lesioni ad interessi e beni pubblici costituzionalmente rilevanti determinate dai contenuti modificativi del PRG in oggetto. Perché il convincimento che si possa discrezionalmente decidere in pro della VAS rispetto alla Verifica prevista senza puntuali insuperabili eccezioni sarebbe pacificamente una determinazione illegittima.

Sulla base di questo vincolo normativo essenziale, dalla considerazione delle risultanze istruttorie si può rilevare quanto segue:

1) Intanto tutti i rilievi e le considerazioni condotte sulla base del presupposto che si starebbe programmando il consumo di un'area agricola sono pacificamente destituite di fondamento e renderebbero annullabile una determina che imponga la VAS assunta su tali basi. Il vizio è rappresentato da un travisamento istruttorio radicale: perché l'area in questione è già edificabile e l'utilizzo nel senso previsto dalla variante è già stato ritenuto positivo e condivisibile dal consiglio comunale: l'unico soggetto competente a valutare il progetto in termini di utilità sociale e di pubblico interesse.

L'area è già destinata ad una funzione urbana, che peraltro, in termini di carico urbanistico, unico criterio che in sede pianificatoria rileva, la nuova destinazione è di minor impatto posto che lo stesso si misura in termini di standard necessari.

2) Gli atti istruttori acquisiti eccepiscono a diverso titolo carenze documentali, inadeguatezza di valutazioni, esigenze di approfondimenti: rilievi che in nessun caso contengono la puntuale dimostrazione che dall'attuazione delle previsioni della variante deriverebbero esternalità negative quantificabili come di rilievo tale da compromettere le finalità imperative e di pubblico interesse in termini incompatibili con l'utilità sociale.

Ma per motivare legittimamente l'obbligo della VAS ciò sarebbe assolutamente necessario: in quanto l'ordinamento richiede che sia dimostrata nella fattispecie l'insufficienza della procedura di Verifica invece prevista in via ordinaria come rispondente al criterio dell'adeguatezza.

3) Tanto più che, nella fattispecie, la stessa variante prevede che si proceda alla definizione di un SUE, per cui è ben possibile, senza pregiudizio alcuno ai beni pubblici tutelati dalla normativa ambientale, consentire l'approvazione della variante perché trattasi di variante urbanistica e non di strumento esecutivo e pertanto non

abilita in alcun modo al rilascio di titoli edificatori che trasformino lo stato di fatto dei luoghi dovendosi procedere alla preventiva predisposizione del SUE

Conseguentemente non possono essere assunte indicazioni derivanti da progettazioni preliminari nella variante urbanistica, ancorché presentate in sede di esame da parte dell'Organo Tecnico per definire l'assoggettabilità o meno alla V.A.S.

Pertanto può essere adottato il provvedimento di Verifica positiva, con la prescrizione di approfondire e chiarire, in sede di predisposizione di SUE le richieste istruttorie contenute nei vari pareri e contributi agli atti. Tanto più che molte delle problematiche sollevate sono relative alle modalità di definizione delle condizioni di attuabilità previste dal SUE nonché dei contenuti progettuali di cui il P.E.C definirà la conformazione, funzionalità e caratteristiche. Problematiche per cui la fase della pianificazione esecutiva è la sede specificamente competente a tale disamina.

4) Una scelta procedimentale che non pregiudica in alcun modo lo stato dei luoghi può e dev'essere motivata anche con l'esigenza di rispettare lo spirito se non il dettato dell'Accordo stipulato come detto.

5) Giova ancora sottolineare che ai fini della formalizzazione delle prescrizioni da impartire è bene non limitarsi ad allegare gli atti istruttori acquisiti richiamandoli in quanto tali ma esplicitare da subito le obiezioni che alcune delle eccezioni sollevate meritano. In particolare, si eccepisce e si rileva l'infondatezza delle eccezioni sollevate in merito alla problematica del consumo suolo come se in questione vi fosse la pianificazione della trasformazione di un suolo agricolo, sulla base delle argomentazioni normative di cui sopra riportate.

E' pacifico che nella variante in questione, poiché l'area è già edificabile, il cambio di destinazione d'uso proposto non configura consumo del suolo che possa determinare contrasto con difformi previsioni di atti pianificatori sovraordinati o esigenza di compensazioni di sorta.

In conclusione, pertanto, è da ritenere che:

1) la fase di Verifica di VAS può ritenersi positivamente conclusa non assoggettando la proposta di Variante in esame alla fase di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

2) in fase di definizione del PEC vengano osservate le prescrizioni formalizzate dall'Organo Tecnico Comunale, per quanto compatibili con le premesse indicate al punto 2) e specificatamente relative in termini quantitativi agli impatti acustici, alle verifiche di invarianza idraulica, alla qualità dell'aria.

3) di osservare in sede di predisposizione del P.E.C. le disposizioni relative alla modalità degli interventi previsti dal Piano di Protezione Civile e relativo Regolamento e a quanto in materia prescritto da A.I.PO.

Alessandria 18 marzo 2022

Il Dirigente
Marco Italo Neri

Il presente documento è sottoscritto omettendo la firma olografa, esclusivamente con firma digitale ai sensi degli artt. 20 e 21 del D.Lgs 82/2005 che attribuiscono pieno valore probatorio

Allegati:

- rapporto istruttorio dell'organo tecnico comunale per la V.I.A. e la V.A.S. ai sensi della D.G.R. n. 25-2977 del 29.02.2016, Allegato 1 punto 1.6 "Funzioni dell'Organo Tecnico"
- richiesta di chiarimenti P.E.C. 14954 del 16.02.2022
- riscontro Bocca a P.E.C. 14954 del 16.02.2022 Organo Tecnico V.A.S.
- riscontro Montessoro a P.E.C. 14954 del 16.02.2022 Organo Tecnico V.A.S.