

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA: TRA (NUOVE?) INDICAZIONI PRETORIE E (VECCHIE?) QUESTIONI PROCEDIMENTALI E SOSTANZIALI.

Gianluigi Delle Cave*

ABSTRACT. Come noto, la VAS consiste nella verifica degli impatti derivanti sull'ambiente naturale da strumenti urbanistici generali: in particolare, l'aggettivo "strategica" evidenzia proprio l'aspetto caratterizzante dell'istituto, costituito dalla significativa anticipazione della valutazione delle possibili conseguenze ambientali negative dell'azione amministrativa conseguenti alla progettazione e adozione di piani e dei programmi. Tale valutazione ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile. La complessa regolazione di riferimento, tuttavia, non sempre fornisce coordinate normative di agevole lettura e applicazione per il giurista, motivo per cui assume un ruolo fondamentale l'ausilio interpretativo della giustizia amministrativa. Recentemente, peraltro, proprio i giudici amministrativi hanno avuto modo di pronunciarsi su alcuni aspetti particolarmente significativi del procedimento *de quo*, vale a dire sui rapporti tra amministrazioni all'interno del "modulo VAS" nonché sulla relazione di quest'ultima con la pianificazione urbanistica di dettaglio. A tal proposito, dunque, scopo del presente contributo è quello di ricostruire, con approccio critico, le più recenti indicazioni pretorie sulla VAS, ciò al fine di fornire un aggiornato quadro interpretativo della stessa nonché meglio delinearne i rapporti con gli strumenti di programmazione e di pianificazione urbanistica nel complesso.

ABSTRACT [EN]. *The Strategic Environmental Assessment ("SEA") is aimed at verifying the impacts on the natural environment of general urban planning instruments: in particular, the word "strategic" highlights the main characteristic of the procedure at hand, i.e. the early assessment of the possible negative environmental consequences of administrative action resulting from the drawing up and adoption of plans and programmes. The SEA purpose is to guarantee a high level of environmental protection and to ensure the integration of environmental issues/criteria in the drafting, adoption and approval of plans and programs, ensuring that the latter are compliant with the conditions for sustainable development. Nevertheless, the complex SEA regulation does not always provide regulatory coordinates easy to understand and apply for the jurist, hence the interpretative role of the administrative case-law has a fundamental role. As a matter of fact, recently, the administrative judges had the occasion to rule on some particularly significant aspects of the SEA procedure, namely on the relationship between public administrations within the "SEA module" as well as on the connection of the latter with the detailed urban planning instruments. In this regard, therefore, the purpose of this paper is to retrace, with a critical approach, the most recent case-law indications on SEA, to provide an updated SEA interpretative framework as well as to better outline the relationship with the planning tools and urban planning.*

SOMMARIO: **1.** Premessa introduttiva. – **2.** La VAS nel Codice dell’Ambiente e approdi normativi recenti. – **3.** I rapporti tra amministrazioni nel procedimento di VAS. – **3.1** (*segue*) sull’autorità “competente” e autorità “precedente” nella VAS. – **4.** La VAS e la pianificazione urbanistica. – **5.** La c.d. “opzione zero” nella VAS. – **6.** Conclusioni.

1. Premessa introduttiva.

La VAS trova il suo fondamento nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, con il dichiarato obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente innestandone la tutela anche nel procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi astrattamente idonei ad impattare significativamente sullo stesso¹. Essa costituisce, in buona sostanza, una natura declinazione del principio di integrazione² – di matrice comunitaria – il quale impone un elevato livello di tutela dell’ambiente e miglioramento della sua qualità, che devono “*essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni comunitarie [...], in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”. Non a caso, il fine ultimo del principio *de quo* è proprio quello di assicurare che gli aspetti ambientali vengano tenuti in adeguata considerazione non solo nel momento in cui le (diverse) politiche di pianificazione sono prima concepite e in seguito realizzate³, ma anche con riferimento alle azioni, che devono contemplare – anche in ossequio al principio di prevenzione – misure idonee alla salvaguardia dell’ambiente. La finalità di salvaguardia e miglioramento della qualità dell’ambiente, nonché di protezione della salute umana e di

1 * Dottorando di ricerca, Università degli Studi di Brescia (UNIBS) Si veda S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi a tutela dell’ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 1522 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente, come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, p. 279 ss.; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Padova, 2012, p. 216 ss.; E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2010, p. 1108 ss.

2 Il Trattato di Amsterdam colloca il sopraccitato disposto non più all’interno dell’articolo 174 AUE ma all’articolo 6, nella Prima Parte dedicata ai Principi dell’Unione, attribuendogli così una valenza ed una dignità nettamente superiore rispetto a quella attribuitagli *ab origine*.

3 Richiamando il suddetto principio, la CGUE (sentenza C-379/98 del 2001) ha evidenziato come le azioni concernenti la tutela ambientale hanno necessariamente carattere “trasversale”, nel senso che anche le “altre” politiche (es. quelle relative al governo del territorio, all’energia o ai trasporti) producono spesso i propri effetti – a volte nemmeno benefici – sull’ambiente.

utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, impone, quindi, una lettura della VAS ispirata al rispetto del principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile dell'uso del suolo. La Valutazione Strategica in esame, dunque, – così come le altre procedure di valutazione in materia ambientale – è finalizzata alla piena realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile delle attività economiche e costituisce espressione della politica ambientale dell'Unione Europea, cioè di quell'insieme di provvedimenti e di misure miranti alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, necessarie a salvaguardare la crescente scarsità delle risorse e la qualità della vita⁴. A tal proposito, la VAS si accosta, senza identificarsi con gli stessi, ad altri strumenti di valutazione, come la Valutazione di Impatto Ambientale (per brevità, "VIA") su singoli progetti e quella di incidenza ("VI"), riferita ai siti di Natura 2000, in modo da costituire un unico sistema che vuole l'intero ciclo della decisione teleologicamente orientato a ridotte esigenze di tutela⁵. La stretta compenetrazione tra i richiamati istituti trova riscontro anche nelle considerazioni della dottrina più accorta, che ha da tempo segnalato l'esigenza di sviluppare una reale sinergia tra VIA e VAS⁶, rafforzando qualitativamente, mediante obiettivi di sostenibilità sorretti da specifici *target*, la seconda⁷, così da accelerare la prima con riferimento ad opere incardinate in piani e programmi già attentamente valutati nella loro portata generale. Per contro, il legislatore, nella continua ricerca di un giusto punto di equilibrio tra adeguato livello di tutela ambientale e accelerazione delle procedure delle opere di rilevante interesse pubblico, da ultimo riferite a quelle previste nel Piano nazionale integrato energia e clima⁸ ("PNIEC") ovvero nel Piano

4 Si veda Cons. Stato, Sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4200, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, 8, 2020 ss.; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 18 dicembre 2013, n. 2858, in www.giustizia-amministrativa.it.

5 Cfr. R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, 2018, *passim*; A. BARONE, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza "sostenibile" del d.lgs. n. 104/2017*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 5, p. 291 ss.; V. PARISIO, *Associazioni ambientali e procedimento di valutazione dell'impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 1, p. 100 ss.

6 In tema di VAS, *ex plurimis*, si veda F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERARRA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2018, p. 403 ss.; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 3, p. 202 ss.; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2014; E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice commentato di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, p. 189 ss.; A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/2010*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2, p. 104 ss.; E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 3, p. 222 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005.

7 Si vedano le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006, già ampiamente novellato con d.lgs. n. 104 del 2017, di recepimento della Direttiva 2014/52/UE, dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella l. n. 120 del 2020, ispirate anche dall'esigenza di superare la procedura di infrazione n. 2019/2308, nonché, ancor più di recente, dal d.l. n. 77 del 2021, convertito dalla l. n. 108 del 2021.

8 Con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, in sintesi, vengono stabiliti gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile, delineando per ciascuno di essi le misure che saranno attuate per assicurarne il

nazionale di ripresa e resilienza⁹ (“PNRR”), ha inteso incidere pressoché essenzialmente sulla VIA, ricalibrandone le fasi, seppure comprimendo i tempi di perfezionamento di entrambe i procedimenti *de qua*¹⁰.

Orbene, come meglio si dirà nel seguito, l’oggetto della disciplina della VAS, ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell’Ambiente), riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale. Giova evidenziare che “piani” e “programmi” nel settore ambientale, al pari degli altri ambiti, hanno in comune l’essenza della funzione programmatica dell’azione della P.A., diretta ad organizzare una serie di condotte e decisioni future degli stessi organi pubblici, in senso teleologicamente coordinato e convergente¹¹. La VAS, dunque, si può sinteticamente definire, come un processo formale, sistematico e comprensivo di valutazione degli impatti ambientali di una politica, di un piano o programma, e delle sue alternative, i cui risultati devono essere resi pubblici e integrati nel processo decisionale. Come altresì rilevato in dottrina¹², in tale quadro concettuale, la VAS si pone non solo, e non tanto, come una semplicistica e settoriale analisi descrittiva di impatti sulle risorse ambientali del sistema di azioni, e di trasformazioni, che costituiscono l’attuazione di un piano, quanto, piuttosto, come un processo che accompagna, fin quasi all’identificazione, il processo decisionale ed attuativo del piano, quindi la sua dimensione strategica.

raggiungimento.

9 Trattasi del d.l. n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021.

10 Con specifico riferimento alla VAS, si segnala il d.l. 6 novembre 2021, n. 152 recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*”, con il quale legislatore ha stabilito tempi maggiormente ridotti per l’esperimento della procedura in oggetto, e in particolare (si veda l’art. 18 “*Proposta di riduzione dei tempi del procedimento di valutazione ambientale strategica*”): (i) la consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale, che, salvo quanto diversamente comunicato dall’autorità competente, si conclude entro non più 90, bensì 45 giorni dall’invio del rapporto preliminare sugli impatti ambientali; (ii) pubblicato l’avviso con il quale tutta la documentazione predisposta per la VAS viene messa a disposizione per l’informazione e la partecipazione dei cittadini, chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare osservazioni entro non più 60, ma entro 45 giorni; (iii) acquisite e valutate la documentazione presentata dall’autorità procedente e le osservazioni inoltrate, l’autorità competente ha non più 90, bensì 45 giorni di tempo per esprimere il proprio parere motivato.

11 In tale ambito, l’attività programmatica della P.A., esplicandosi nel *quomodo*, ovvero nell’indicare le modalità di come procedervi per le finalità di cui sopra e non nel realizzarle direttamente, si presenta eventuale nell’*an*, non cogente, non obbligatoria, facoltativa (cfr. A. GRATANI, *La VAS travolge il PRG e le sue modifiche*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 6, p. 737 ss.; C. VIVIANI, *Piani e programmi ricompresi nell’ambito di applicazione della direttiva 2001/42/ce in materia di VAS. L’interpretazione della corte di giustizia*, in *Amb. e svil.*, 2020, 10, p. 807 ss.; A. RALLO, *Contributo allo studio della comunicazione dell’atto amministrativo: profili strutturali e valori procedurali*, Napoli, 2008).

12 C. ZOPPI, F. ISOLA, C. PIRA, *Valutazione ambientale strategica e programmazione dello sviluppo urbano come attuazione della pianificazione strategica dei comuni della Sardegna*, in *Rass. it. di val.*, 2013, 2, p. 234 ss.

2. La VAS nel Codice dell’Ambiente e approdi normativi recenti.

Da un punto di vista squisitamente normativo, la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita nell’ordinamento nazionale inserendo la disciplina della VAS nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 c.d. “Codice dell’Ambiente” (di seguito anche “Codice”). L’art. 4 del Codice chiarisce, da subito, le finalità della Valutazione in esame: nello specifico, si stabilisce che la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un’equa distribuzione dei vantaggi connessi all’attività economica¹³. Successivamente, all’art. 6, il Codice si premura di specificare l’oggetto della disciplina: la VAS riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale¹⁴. Ebbene, la VAS viene effettuata per tutti i piani e i programmi¹⁵: a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell’aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della

13 In tale ambito, prosegue l’art. 4 del Codice, la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull’ambiente “*ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione, dell’adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile*”.

14 A titolo esemplificativo, la giurisprudenza ha rilevato come il Piano di zonizzazione acustica costituisce un piano avente efficacia precettiva e prevalente sulla strumentazione urbanistica comunale, in tutto e per tutto suscettibile in quegli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati elaborati e/o adottati da un’autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un’autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, per i quali il Codice prevede il previo svolgimento della VAS (Cons. Stato, Sez. IV, 12 marzo 2015, n. 1278, in *Foro amm.*, 2015, 3, p. 726 ss.).

15 Secondo la CGUE, in considerazione della finalità della direttiva in esame, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell’ambiente, le disposizioni che delimitano il suo ambito di applicazione e, in particolare modo, quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti devono essere interpretate in senso ampio (CGUE, Sez. II, 7 giugno 2018, causa C-671/15, in *Foro amm.*, 2018, 6, p. 937 ss., che richiama anche la sentenza 27 ottobre 2016, C-290/15, punto 40 e giurisprudenza ivi citata). L’obiettivo principale perseguito consiste nel sottoporre a valutazione ambientale i “piani e programmi” che possono avere effetti significativi sull’ambiente durante la loro elaborazione e prima della loro adozione (in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2012, C-41/11, in *Foro amm.*, 2012, 3, p. 344 ss., punto 35 e giurisprudenza ivi citata). Ai sensi della giurisprudenza comunitaria sopra richiamata, ai fini dell’obbligo di sottoposizione alla VAS, la nozione di “piani e programmi” si riferisce a qualsiasi atto che, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, fissa un insieme significativo di criteri e di modalità per l’autorizzazione e l’attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull’ambiente e, pertanto, pure vi rientra un regolamento urbanistico regionale, che contiene determinate prescrizioni per l’esecuzione di progetti urbanistici, quali prescrizioni relative al riassetto di aree adiacenti agli immobili e altri spazi liberi, zone di passaggio, cortili e giardini, alle recinzioni, all’allacciamento degli edifici alle reti e alla fognatura, alla raccolta delle acque piovane e alle diverse caratteristiche delle costruzioni.

pianificazione territoriale¹⁶ 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 elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del Codice¹⁷; b) 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 quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ex art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357. Per i suddetti piani e programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale¹⁸ e per le modifiche minori dei medesimi piani e programmi, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12¹⁹ del Codice e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento (si parla, in tal caso, di "VAS eventuale")²⁰.

16 In materia di commercio, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. IV, 06 maggio 2013, n. 2446, in *Foro amm.- C.d.S.*, 2013, 5, p. 1278 ss.) ha evidenziato come la previsione dell'obbligo di VAS per la costruzione di centri commerciali di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 deve comprendere anche i casi di adibizione a centro commerciale di una struttura esistente, in relazione alle problematiche di natura ambientale e/o di carico urbanistico che detta tipologia di immobili comportano; ciò anche con riferimento alle ipotesi di "centro commerciale naturale" (aggregazione spontanea di esercizi commerciali). Sotto diversa prospettiva, non si può comunque sostenere che qualsiasi incremento di carico urbanistico determini la necessità di sottoporre il piano a VAS, ma solo se esso determina un significativo impatto sull'ambiente (v. T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 07 dicembre 2020, n. 737, in www.giustizia-amministrativa.it).

17 Per quanto riguarda il significato dell'espressione "quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto", secondo l'interpretazione invalsa in sede europea, non è richiesto che "*determinati progetti costituiscano esplicitamente o implicitamente oggetto del piano o del programma*", essendo all'uopo sufficiente che vengano assunte "*decisioni che possono influire sulla successiva autorizzazione di progetti, specialmente con riguardo all'ubicazione, alla natura, alle dimensioni e alle condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse*" (così ad esempio il punto 67 delle Conclusioni dell'avvocato generale Kokott del 4 marzo 2010, nelle cause riunite C-105/09 e C-110/09). In tal senso è peraltro esplicito l'art. 6 del Codice, per il quale è sufficiente che il piano contenga una disciplina idonea a regolare anche solo la futura "area di localizzazione" di uno di tali interventi. Questo è ad esempio il caso del piano regolatore generale che, secondo la legge urbanistica fondamentale nazionale, "*deve considerare la totalità del territorio comunale*" (art. 7, comma 1, l. n. 1150 del 1942).

18 Con riferimento alla nozione di "piccole aree a livello locale", la CGUE, chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 3 della direttiva 2001/42, con la sentenza, Sez. III, n. 444/2016, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 1, 234 ss., ha affermato che detta nozione "*deve riferirsi alla superficie interessata, a condizione che il piano o il programma sia elaborato o adottato da un'autorità locale, e non da un'autorità regionale o nazionale, e che tale area costituisca, all'interno dell'ambito territoriale di competenza dell'autorità locale, e proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima*" (si veda, sul punto, anche Cons. Stato, Sez. II, 16 dicembre 2019, n. 1234, in www.giustizia-amministrativa.it).

19 Si tratta delle disposizioni relative alla c.d. "verifica di assoggettabilità" a VAS.

20 L'art. 6 cit. specifica, al comma 4, che sono comunque esclusi dal campo di applicazione del Codice (e della VAS): a) i piani e i programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza o ricadenti nella disciplina di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni; b) i piani e i programmi finanziari o di bilancio; c) i piani di protezione civile in caso

Muovendo verso il piano degli attori del procedimento *de qua*, l'art. 7 del Codice ha innanzi tutto distinto la procedura di VAS a livello statale da quelle riferibili ad ambiti regionali o locali, preoccupandosi poi esclusivamente della prima, anche in relazione all'indicazione dei soggetti competenti per le varie fasi della stessa. Per i casi di rilievo locale, invece, ha fatto rinvio alle disposizioni di legge regionale o delle Province autonome, evidenziando il limite di introdurre un'arbitraria discriminazione e ingiustificati aggravii procedurali²¹. Ciò ha concretamente determinato, di fatto, lo sviluppo di un quadro ampio e articolato di legislazione regionale, primaria e secondaria, caratterizzato da una pluralità di approcci, soprattutto per quanto riguarda le modalità procedurali, che è difficile ricondurre a sintesi. Su quest'ultimo punto, poi, come evidenziato nel Rapporto del 2017 redatto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione dei procedimenti di VAS, le Regioni si sono per lo più orientate nel senso di delegare le funzioni di "autorità competente" a Province, Città metropolitane e Comuni, in quanto preposti alle scelte urbanistiche nell'ambito del proprio territorio di riferimento. Proprio le scelte di governo del territorio²², infatti, sono tipicamente atti soggetti a VAS²³. Ancora con riferimento agli attori della VAS, ai sensi dell'art. 15,

di pericolo per l'incolumità pubblica; c-bis) i piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovra-aziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle regioni o dagli organismi dalle stesse individuati; c-ter) i piani, i programmi e i provvedimenti di difesa fitosanitaria adottati dal Servizio fitosanitario nazionale che danno applicazione a misure fitosanitarie di emergenza.

21 Ciò in ossequio all'art.3 *quinquies* del Codice, non a caso rubricato "principio di sussidiarietà e di leale collaborazione".

22 Secondo CGUE, 22 marzo 2012, C-567/10, in *federalismi.it*, la VAS trova applicazione anche in caso di modifica o abrogazione, totale o parziale, dello strumento di pianificazione. Ciò in quanto anche il venir meno dell'efficacia, integrale o parziale, della strumentazione di pianificazione in essere o una sua modifica, può comportare la genesi o l'aumento degli effetti significativi sull'ambiente. Di conseguenza, una nuova VAS deve essere immediatamente apprestata prima di procedere a deliberare le varianti della pianificazione in essere.

23 Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152, in *www.giustizia-amministrativa.it*), la delega *de qua* non può non risolversi, al pari del resto di quanto avviene con riferimento alla tutela del vincolo paesaggistico, ove egualmente demandata a tali Amministrazioni, nella concentrazione delle attività istruttorie e di quelle valutative nel medesimo contesto organizzativo, sicché le relative scelte "devono farsi carico di garantire una reale separazione e autonomia di giudizio tra le articolazioni interne indicate come competenti in concreto". Non a caso, nel medesimo Rapporto ministeriale, si evidenzia anche come la frammentazione dei procedimenti conseguita a tali deleghe si sia risolta in un onere aggiuntivo per le Regioni, chiamate a monitorare i procedimenti attivati sul territorio, garantendo la necessaria unitarietà della *governance*. Essa ha altresì fatto emergere intuibili problematiche di compatibilità della possibilità di sostenere in modo efficace la valutazione e il monitoraggio ambientale di strumenti di pianificazione territoriale caratterizzati da quadri ambientali complessi o destinatari di particolari misure di tutela e salvaguardia, con la capacità tecnica ed economica dei comuni demograficamente più piccoli. Per contro, l'analisi della giurisprudenza amministrativa, costituzionale e comunitaria, nonché dei contenuti delle procedure di infrazione semplicemente avviate, ha portato ad escludere qualsivoglia incompatibilità con la richiamata cornice ordinamentale della normativa nazionale in ordine ai soggetti a vario titolo coinvolti nel procedimento (si veda, in dettaglio, i contenuti del paragrafo 2.2 del Rapporto in esame, rubricato "Rispetto della normativa comunitaria e nazionale").

comma 2, del Codice, l'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o del programma, per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, alle opportune revisioni del piano o programma²⁴. Con ciò avvalorando l'interpretazione della VAS quale procedimento non ontologicamente legato ad un *assessment* dell'esito del processo decisionale in relazione al suo impatto sull'ambiente, quanto, piuttosto, "al processo di definizione della decisione, in cui gli obiettivi di sostenibilità devono integrarsi, fin dalle prime fasi del processo stesso, con quelli di sviluppo economico e sociale"²⁵.

Tanto sembrerebbe confermato pure dai recenti interventi del legislatore in materia ambientale. Ed infatti, con il PNRR del 2021 – come detto, recante anche interventi di semplificazione in materia di permessi e autorizzazioni ambientali allo scopo di favorire gli investimenti²⁶ – e con la novella di cui al d.l. 152/2021, il legislatore sembrerebbe essersi soffermato (*rectius* dedicato) proprio sull'aspetto della "definizione della decisione"²⁷, in chiave acceleratoria²⁸ e di coordinamento tra le autorità amministrative protagoniste della VAS.

In primo luogo, come premesso, si è assistito ad una decisa contrazione dei tempi di perfezionamento del procedimento ambientale *de qua*²⁹, profilo che, peraltro, evoca il tema del "significato" delle riforme stesse sollecitate dal PNRR. Ed infatti, quantomeno in materia ambientale, sembrerebbe che il legislatore – nell'ottica del

24 Per brevità, si segnalano in questa sede anche (i) l'art. 11 del Codice, che si occupa delle modalità di svolgimento della VAS, specificando che la fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma, ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso e (ii) l'art. 12 del Codice che disciplina la c.d. "verifica di assoggettabilità" a VAS ovvero la VAS relativa a modifiche a piani e programmi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità (limitata ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati).

25 C. ZOPPI, F. ISOLA, C. PIRA, *op. cit.* Gli autori, in particolare, rilevano come la VAS sia "intrinsecamente legata al paradigma della sostenibilità, in quanto si pone come piano della sostenibilità, rappresentato dagli obiettivi della tutela dell'ambiente, che diventa momento e parte del processo di piano". Essa, quindi, si configura come una sorta di "coscienza critica fondata sulla sostenibilità delle azioni di piano, che si esplicita in una parte del sistema degli obiettivi del piano".

26 Si parla, sul punto, di "riforme abilitanti", ossia interventi funzionali alla rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese (v. V. CAVANNA, *Semplificare per tutelare? le valutazioni di impatto dopo il PNRR*, in *Amb. e svil.*, 2021, 7, p. 526 ss.).

27 L'art. 28 del PNRR – oltre a recare misure volte al monitoraggio dei piani e programmi – prevede pure che l'autorità competente non possa più definire le "necessarie prescrizioni" nell'ambito del provvedimento di verifica a VAS (art. 12, comma 4, del Codice). Pertanto, l'autorità competente, sentita l'autorità procedente, tenuto conto dei contributi pervenuti, dovrà emettere il provvedimento di verifica assoggettando o escludendo *tout court* il piano o il programma dalla relativa valutazione.

28 Nel dettaglio, sulle misure di accelerazione procedimentale previste dall'art. 18 del d.l. n. 152/2021, si rinvia a quanto già esposto, in nota, in premessa.

29 Per le tempistiche rilevanti, si rinvia, *amplius*, alla precedente nota n. 10.

buon andamento e dell'efficienza dell'attività amministrativa – abbia optato per l'accelerazione procedimentale non solo per la mera definizione celere della procedura in esame ma anche quale vero e proprio “strumento di protezione” del privato³⁰; e ciò al (palese?) fine di rinsaldare quella relazione biunivoca tra semplificazione e riduzione³¹ (e certezza) dei tempi procedurali³² che, a maggior ragione, si impone allorché ci si trovi di fronte a procedimenti complessi o collegati ove le competenze a emanare singoli atti si trasformano in interessi da ponderare per ricostruire l'unità del potere esecutivo attraverso l'emanazione di un unico provvedimento³³. E tuttavia, sull'altare dell'accelerazione procedimentale, non può non evidenziarsi come sembrerebbe, però, sacrificata (*rectius* colpita) anche la finestra temporale della partecipazione del pubblico³⁴ – momento fondamentale nei procedimenti ambientali, non passibile di alleggerimenti o velocizzazioni – la quale, *de contrario*, dovrebbe essere non solo rafforzata ma anche tutelata³⁵ dagli spasmi di semplificazione (soprattutto in chiave acceleratoria) tipici di alcuni momenti di legislazione del Paese³⁶.

30 Sul punto, si veda S. DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2021, 3, p. 783 ss.; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *federalismi.it*, 2020.

31 Sul punto, si veda quanto previsto dal d.l. n. 77/2021 in attuazione del PNRR, nel quale si affida all'ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica posto alle dirette dipendenze del Ministro per la pubblica amministrazione e operante in raccordo con l'unità per la semplificazione e la qualità della regolazione il compito, tra gli altri, di effettuare la “misurazione e riduzione dei tempi e degli oneri a carico di cittadini e imprese”.

32 La *ratio* delle misure acceleratorie così intese, tuttavia, non sfugge ad alcune considerazioni critiche. Ed infatti, non può non evidenziarsi come il tentativo di ridurre i tempi procedurali abbia spesso condotto, nella realtà dei fatti, a stalli decisionali, silenzi, inerzie e di conseguenza a inevitabili incertezze, ben lungi, quindi, dal costituire qualsivoglia “certezza” nei confronti del cittadino. Come evidenziato da recenti contributi sul tema, parrebbe forse più opportuno interrogarsi sulla “rinuncia” all'accelerazione dei tempi amministrativi per i privati a favore della certezza e qualità della decisione pubblica (cfr. S. DE NITTO, *op. cit.*).

33 Si veda sul punto F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa tra tempo e spazio*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, p. 1665 ss. L'Autore, in maniera suggestiva, afferma inoltre che esiste “un altro tempo in un'altra dimensione, il tempo ‘alieno’ registrato in maniera diversa dal trascorrere naturalistico del tempo; il tempo non della legge, ma del principio di buona fede e della tutela dell'affidamento. Il tempo di un'altra dimensione della certezza giuridica”.

34 Non a caso, come detto, l'art. 18 del d.l. n. 152/2021 prevede che, pubblicato l'avviso con il quale tutta la documentazione predisposta per la VAS viene messa a disposizione per l'informazione e la partecipazione dei cittadini, chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare osservazioni entro non più 60 ma entro un termine più breve (45 giorni).

35 Come evidenziato in dottrina, infatti, “la fase di consultazione non può essere considerata un mero aggravio procedimentale, un ostacolo burocratico alla realizzazione degli investimenti, trattandosi invece di un momento chiave dei procedimenti ambientali che dovrebbe essere invece valorizzato e di cui dovrebbe essere migliorata la qualità, ancor più se lo scopo è quello di raggiungere gli obiettivi posti dallo European Green Deal” (cfr. V. CAVANNA, *op. cit.*).

36 Sul punto, F. BIANCHI, M. CIRILLO, M.G. PETRONIO, *Perché irrobustire e non alleggerire le valutazioni preventive di impatto ambientale e sanitario*, in *Scienzainrete.it*, 2021, ove si chiarisce che “la spinta all'accelerazione e semplificazione si trova a fare i conti col rischio di un ulteriore indebolimento della procedura, con conseguenza

In secondo luogo, proprio per valorizzare quelle indispensabili sinergie che devono necessariamente innestarsi tra autorità competente e procedente, l'art. 28 del PNRR ha previsto – in materia di consultazione e redazione del rapporto ambientale – l'inserimento di uno specifico periodo all'art. 13, comma 1, del Codice³⁷: l'autorità competente, "in collaborazione con l'autorità procedente", individua i soggetti competenti in materia ambientale da consultare e trasmette loro il rapporto preliminare per acquisire i contributi; contributi che devono poi essere inviati "all'autorità competente ed all'autorità procedente" entro trenta giorni dall'avvio della consultazione³⁸. Formulazione, quest'ultima, poi recentemente modificata dall'art. 18 del d.l. n. 152/2021³⁹ ove si prevede che l'autorità competente, sempre in collaborazione con l'autorità procedente, individua "e seleziona" – così ampliando, *de facto*, il potere discrezionale dell'autorità sulla viabilità delle opere – i suddetti soggetti competenti in materia ambientale da consultare⁴⁰.

3. I rapporti tra amministrazioni nel procedimento di VAS.

Date le coordinate normative sopra brevemente ripercorse, e al fine di meglio perimetrare, il procedimento di VAS e le interrelazioni tra i suoi attori, è necessario interrogarsi, innanzitutto, sul rapporto tra le pubbliche amministrazioni che vi partecipano. La giurisprudenza amministrativa⁴¹, recentemente, ha avuto modo di indugiare proprio sul rapporto tra P.A. nel procedimento ambientale in esame,

concreta di autorizzare impianti e interventi con impatti ambientali anche molto significativi [...]. In relazione ai molti progetti delineati nel PNRR, che faranno largo uso di tecnologie provate e innovative in tanti settori di sviluppo diversi, tra cui energetica, mobilità e agrozootecnica, mentre è condivisibile l'obiettivo di rendere più efficienti le valutazioni, è difficile non preoccuparsi degli effetti di un loro alleggerimento o eccessiva velocizzazione, avendo l'obiettivo di massimizzare benefici e co-benefici ma anche di evitare malefici e co-malefici".

37 L'art. 13, comma 1, del Codice, prima della modifica del PNRR, così recitava: "Sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma, il proponente e/o l'autorità procedente entrano in consultazione, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi, con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale".

38 Ed ancora, si segnala la sostituzione integrale del comma 5 dell'art. 13 cit. (che prevedeva, *ex aliis* e per quanto qui di interesse, che "la proposta di piano o di programma è comunicata, anche secondo modalità concordate, all'autorità competente") con una formulazione più aderente alla celebrazione dei rapporti autorità procedente-competente.

39 Per completezza, si segnala che l'art. 18 cit. ha pure previsto che la consultazione tra proponente/autorità procedente e autorità competente deve svolgersi sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi "anche transfrontalieri" dell'attuazione del piano o programma.

40 Modifica che non sfugge ad alcune considerazioni critiche, dal momento che la norma – dato il tenore letterale – sembrerebbe lasciare fin troppo margine di discrezionalità e manovra all'autorità competente nella definizione dei livelli di dettaglio da inserire nel procedimento di VAS, potenzialmente in contrasto con gli obiettivi di semplificazione e accelerazione predicati dal d.l. *de qua* oltre che dal PNRR.

soprattutto con riferimento al ruolo del Comune. In particolare, i giudici amministrativi hanno avuto modo di rilevare come, nel procedimento in esame, il Comune non possa avere un mero ruolo di supina e meccanicistica acquiescenza (rispetto ad altri enti pubblici, come la Provincia), *“ciò a maggior ragione nel momento in cui fra un atto (quello provinciale) e l’altro (quello comunale) si sia inserita proprio la disciplina della VAS, sì da imporre una specifica e aggiuntiva valutazione di impatto”*. Ed infatti, la pianificazione sovracomunale, affermatasi sia sul livello regionale sia provinciale, si connota per una natura *“mista”* relativamente a contenuti – prescrittivi, di indirizzo e di direttiva – e ad efficacia, nonché per la flessibilità nei rapporti con gli strumenti sotto ordinati. La pianificazione comunale a sua volta non si esaurisce nel solo tradizionale piano regolatore generale, ma presenta un’articolazione in atti o parti tendenzialmente distinti tra il profilo strutturale e quello operativo, e si connota per l’intersecarsi di disposizioni volte ad una programmazione generale che abbia come obiettivo lo sviluppo socioeconomico dell’intero contesto. In buona sostanza, l’atto rimesso alla competenza dell’Ente sovraordinato (tipicamente, la Provincia), in quanto rivolto ad un ambito territoriale più ampio, non può che essere destinato *“ad indirizzare per linee generali le scelte degli enti territoriali, nel pieno rispetto dell’allocazione delle stesse, secondo il richiamato principio di sussidiarietà, al livello di governo più vicino al contesto cui si riferisce, rispondendo all’obiettivo di valorizzare le peculiarità storiche, economiche e culturali locali e insieme assicurare il principio di adeguatezza ed efficacia dell’azione amministrativa”*. Pertanto, nell’impostazione articolata e flessibile del sistema della pianificazione territoriale tipicamente strutturata su vari livelli, esso si colloca *“a monte”*, quale inquadramento degli elementi strutturali, delle reti e delle strategie, dalle quali è evidente che il Comune non può prescindere⁴². E ciò trova rispondenza: (i) sia nella configurazione multilivello dei procedimenti di definizione delle scelte urbanistiche, che vuole il coinvolgimento dei vari Enti territoriali astrattamente interessati, oltre

41 Si veda, in particolare, Cons. Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152, in www.giustizia-amministrativa.it. Per una disamina analitica della sentenza richiamata, sia consentito il rinvio a G. DELLE CAVE, *La Valutazione Ambientale Strategica: ratio, caratteristiche e peculiarità (nota a Consiglio di Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152)*, in *Giustizia Insieme*, 2021.

42 Sul punto, si veda Cons. Stato, Sez. II, 15 ottobre 2020, n. 6263 in *Riv. giur. ed.*, 2020, 6, p. 1604 ss., ove si chiarisce che la funzione urbanistica appartiene al Comune, per cui è da escludersi alcun effetto automatico delle modifiche dei piani. In particolare, nella fattispecie ivi descritta, i Comuni, dunque, *“sono sì tenuti a adeguarsi alle disposizioni contenute nel piano regolatore del consorzio a.s.i., ma, qualora ciò non avvenga, va escluso ogni effetto automatico di conformazione dell’uso del territorio, potendo i consorzi a.s.i. reagire unicamente con gli ordinari strumenti giurisdizionali avverso il loro inadempimento. Pertanto, in assenza di recepimento delle prescrizioni dei piani regolatori dei consorzi a.s.i. nell’ambito dei piani regolatori comunali successivamente adottati, dette prescrizioni non sono rilevanti come parametro di legittimità di atti amministrativi”* (si veda anche T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 01 dicembre 2010, n. 26452, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2010, 12, p. 3953 ss.).

all'acquisizione del contributo collaborativo dei cittadini formalizzato nelle relative osservazioni; (ii) sia nell'incidenza delle regole, dal generale al particolare, sul medesimo ambito territoriale, all'interno del quale l'area di riferimento di quelle di maggior dettaglio si pone come un cerchio concentrico.

3.1 (segue) sull'autorità "competente" e autorità "precedente" nella VAS.

Sotto altro profilo, più complessa è invece la convergenza nel medesimo Ente della funzione di controllante e controllore, terminologia peraltro di per sé foriera di equivoci concettuali circa il corretto inquadramento dell'apporto di ciascuno alla definizione del procedimento di VAS. Ebbene, secondo la giurisprudenza amministrativa⁴³, dalle definizioni oggi contenute nell'art. 5 del Codice dell'Ambiente di "autorità competente" e "autorità precedente" risulta chiaro solo che entrambe sono "amministrazioni", non che le stesse debbano essere diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in un diverso organo o articolazione della stessa amministrazione precedente). Più in generale, non è condivisibile l'approccio ermeneutico che desume la necessaria "separatezza" tra le due autorità (i.e. competente e precedente) dalla implicita convinzione che la VAS costituisca una sorta di momento di controllo sull'attività di pianificazione svolta dall'autorità proponente⁴⁴. Detto approccio, infatti, sembrerebbe smentito dall'intero impianto normativo nella materia *de qua*, il quale invece evidenzia che le due autorità, seppur poste in rapporto dialettico, in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano "in collaborazione"⁴⁵ tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale⁴⁶. Ciò si ricaverebbe, testualmente, pure dall'art. 11 del

43 Si veda Cons. Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152, in www.giustizia-amministrativa.it.

44 Come evidenziato da Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 4, p. 940 ss., l'autorità competente alla VAS non deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di "autorità precedente". Tale conclusione "appare confortata dalle modifiche apportate al Codice dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, laddove già a livello definitorio si distingue tra il 'parere motivato' che conclude la fase di VAS e il 'provvedimento' di VIA: a conferma che solo nel secondo caso, e non nel primo, si è in presenza di una sequenza procedimentale logicamente e ontologicamente autonoma".

45 La conformità di tale lettura alla *ratio* ispiratrice della retrostante disciplina comunitaria è già stata affermata in giurisprudenza: *ex plurimis*, si veda Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133 in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3, p. 530 ss., ove si chiarisce che poiché la VAS non è configurata come un procedimento o un subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione è legittima e anzi quasi fisiologica l'evenienza che l'autorità competente alla VAS sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità precedente.

46 Come evidenziato in dottrina, (E. BOSCOLO, *op. cit.*) la norma statale prevede una sorta di sessione preliminare dedicata all'affinamento metodologico (si potrebbe parlare di "metavalutazione") da svolgersi in contraddittorio tra l'amministrazione proponente e l'autorità preposta alla VAS, nella quale si assumeranno le

d.lgs. n. 152 del 2006, che costruisce la VAS non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso⁴⁷, concretantesi nell'espressione di un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima⁴⁸.

4. La VAS e la pianificazione urbanistica.

In linea generale, per effetto del d.lgs. n. 152/2006, devono essere sottoposti a VAS, come detto, tutti gli atti di pianificazione territoriale e di destinazione dei suoli, ovviamente in una fase preliminare alla loro approvazione. Peraltro, dal momento che la procedura ambientale *de qua* è volta a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente⁴⁹, è del tutto ragionevole che essa venga esperita prima dell'approvazione del piano, piuttosto che alla data della adozione, per far sì che la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stanno per divenire definitive⁵⁰.

misure necessarie a garantire un percorso integrato del procedimento di piano e della procedura di VAS e si fisseranno (in termini stipulativi) le coordinate operative (criteri, indicatori, calendario della partecipazione, etc.). Nella prassi, l'avvio effettivo della VAS viene tuttavia ordinariamente a coincidere con tale prima "conferenza di verifica" tra amministrazione procedente e autorità competente circa le impostazioni meramente metodologiche del redigendo rapporto ambientale.

47 La VAS – come processo endogeno e partecipato/inclusivo – si caratterizza proprio per un continuo *feedback* sulle politiche di piano, in cui tutti i soggetti coinvolti migliorano la propria conoscenza dei fenomeni territoriali, che il piano si propone di interpretare ed orientare, e la propria attitudine cooperativa nel rapportarsi reciprocamente (cfr. S. LAI, C. ZOPPI, *Un'ontologia dei processi di valutazione ambientale strategica per i piani urbanistici*, in *Italian Journal of Regional Science*, 2012, 1, p. 131 ss.).

48 Ricostruzione, quest'ultima, *prima facie* confermata anche dalle più recenti modifiche normative in materia del diverso procedimento di VIA. Dette modifiche, infatti, declinano sì l'esigenza di segnalare ogni situazione di conflitto, anche potenziale, alle competenti autorità ma senza incidere sulla previgente previsione in forza della quale qualora nei procedimenti di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (cui la novella si riferisce specificamente) l'autorità competente coincida con l'autorità proponente di un progetto, esse provvedano a separare in maniera appropriata, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento dei compiti derivanti dal Codice dell'Ambiente. Ciò militando, dunque, verso l'astratta possibilità di ridetta concentrazione di funzioni (addirittura da preferire).

49 V. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'ambiente come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 2, p. 393 ss.; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Modelli di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012.

50 Cons. Stato, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui la procedura di VAS, quale passaggio endoprocedimentale, non deve avvenire al momento dell'adozione del piano o programma, ma dovrà essere esperita prima del varo finale dello stesso, consistente, per l'appunto, nell'approvazione, affinché la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stiano per divenire definitive. In termini, Cons. Stato, Sez. IV, 26 settembre 2017, n. 4471, in *Foro amm.*, 2017, 9, p. 1822 ss. In dottrina, si veda F. FRACCHIA, F. MATTASOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.Lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 3, p. 121 ss.; G. MANFREDI, *VIA e VAS nel codice dell'ambiente*, in *Riv.*

La necessaria contestualità tra la formazione dei piani e la VAS ha indotto la dottrina⁵¹ a sostenere una lettura “integrazioneista” della VAS nelle pianificazioni, rispetto ad una lettura “separazionista”, “a canne d’organo”. La procedura ambientale *de qua*, infatti, è co-fondativa dei piani ed è un istituto applicativo dei principi di precauzione e di sostenibilità. La particolarità, e difficoltà, è che nella VAS i principi di precauzione e di sostenibilità si applicano ad “oggetti” – come i piani territoriali – molto complessi, che ineriscono, in vario modo, ad ambiti spaziali molto vasti. Ciò spiega perché il risultato di evitare i rischi di incidenze negative sull’ambiente sia perseguibile meglio “con un intreccio ab initio tra l’elaborazione tecnica del piano, sulla base di indirizzi politico-amministrativi, e la VAS, a partire dalla delibazione dei possibili impatti sull’ambiente delle macro scelte, in corso di definizione, del piano stesso”⁵².

Coerentemente, quindi, con lo scopo ad essa assegnato, di valutare l’attività oggetto del piano anche sotto il profilo ambientale e non solo sotto quello, spesso in conflitto col primo, della immediata opportunità e convenienza, la VAS va compiuta “contestualmente” all’elaborazione del piano o programma⁵³. A tal proposito, di particolare interesse è il caso dei piani attuativi (o comunque degli strumenti attuativi in genere) dello piano regolatore generale (o PGT): con riferimento ad essi e alla loro ricomprensione nell’ambito applicativo della valutazione ambientale *de qua*, non pochi elementi di giudizio depongono nel senso sfavorevole alla tesi ermeneutica della loro ricomprensione qualora si sia in presenza di particolari presupposti soggettivi e oggettivi in ragione dei quali è possibile l’assoggettabilità di detti piani alla verifica di sostenibilità ambientale⁵⁴. Come evidenziato in giurisprudenza⁵⁵, infatti, la VAS, può ritenersi non necessaria solo qualora il piano attuativo sia sostanzialmente riproduttivo delle previsioni della pianificazione sovraordinata⁵⁶. Sul punto, l’art. 16, ultimo comma, della l. n. 1150/1942 (aggiunto dall’art. 5, comma 8, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla l.

giur. amb., 2009, 3, p. 63 ss.

51 R. BOSCOLO, *VAS e VIA: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. e app.*, 2008, 5, p. 541 ss.; S. AMOROSINO, *La valutazione ambientale strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis l. n. 241/1990*, in *Urb. e app.*, 2015, 12, p. 1245 ss.

52 S. AMOROSINO, *op. cit.*

53 Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26 giugno 2016, n. 2921, in www.giustizia-amministrativa.it.

54 Cons. Stato, Sez. IV, 31 novembre 2012, n. 5715, in *Riv. giur. ed.*, 2012, 6, p. 1472 ss., ove si evidenzia che, ai sensi dell’art. 4 e ss. d.lgs. n. 152/2006, devono essere sottoposti a VAS i piani e programmi che possano avere un impatto significativo sull’ambiente e sul patrimonio culturale; non è allora escluso che anche i piani attuativi possano essere sottoposti a VAS in presenza di particolari presupposti da verificarsi in concreto, quali l’espressa volontà della P.A. a sottoporre a detta procedura tale tipo di piano e all’attitudine del piano stesso a incidere sui profili ambientali delle aree interessate.

55 Cons. Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152, in www.giustizia-amministrativa.it.

56 *Ex multis*, si veda Cons. Stato, Sez. IV, 07 agosto 2020, n. 4974, in www.giustizia-amministrativa.it.

n. 12 luglio 2011, n.106) prevede espressamente che lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a VAS non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti planivolumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste. Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati⁵⁷.

In sintesi, se è pur vero che le norme surrichiamate parlano genericamente e in generale di piani e programmi, senza includere i piani di tipo attuativo, non è possibile da ciò inferire che i piani di attuazione non rientrano nella categoria dei piani per i quali la VAS è obbligatoria e neppure tra i piani per i quali la procedura di che trattasi è esclusa *ex lege*. Nondimeno in base all'ordito normativo come congegnato dal legislatore, non si può escludere che i piani attuativi possono essere sottoposti a VAS in presenza di particolari presupposti sia di tipo soggettivo sia di carattere oggettivo in ragione dei quali, appunto, è possibile l'assoggettabilità di detti piani alla verifica di sostenibilità ambientale. Pertanto, con riferimento ai piani attuativi, occorre effettuare una verifica in concreto dell'assoggettabilità o meno a VAS, con riferimento a due imprescindibili elementi: *a)* l'espressa volontà dell'Amministrazione a voler sottoporre alla procedura di qua tale tipo di piano⁵⁸; *b)* l'attitudine dal punto di vista oggettivo del piano ad incidere concretamente sui profili ambientali delle aree interessate⁵⁹.

57 La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, mentre il piano attuativo in variante è sicuramente sottoposto a VAS, non sussiste un obbligo analogo per il piano attuativo conforme al piano generale, ove quest'ultimo sia stato sottoposto a VAS. Se ne inferisce che, nei casi in cui il piano attuativo è conforme al piano sovraordinato ma quest'ultimo non è stato sottoposto a VAS, la valutazione in ordine all'assoggettamento o meno a valutazione ambientale strategica dovrà essere effettuata in concreto, tenendo conto del contenuto del piano e del suo ambito di incidenza (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 9 maggio 2013, n. 1203, in www.giustizia-amministrativa.it).

58 Sul punto non può non evidenziarsi che se, da un lato, la possibilità della P.A. di porsi limiti nell'esercizio del potere (amministrativo) ulteriori rispetto a quelli già previsti *ex lege* è vista con favore, nel caso delle valutazioni ambientali l'esigenza di incrementare i profili di tutela ambientali (tramite vincoli ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legge) deve confrontarsi con esigenze altrettanto importanti, ad esempio connesse con la semplificazione procedimentale (cfr. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 3, p. 37 ss.).

59 Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 2012, n. 5715 cit.

5. La c.d. “opzione zero” nella VAS.

In merito alla possibilità che nel procedimento di VAS si consideri anche la c.d. “opzione zero”, pare doveroso premettere che la Direttiva 2001/42/CE prevede che, una volta individuati gli opportuni indicatori ambientali, debbano essere valutate e previste sia la situazione attuale (scenario di riferimento), sia la situazione ambientale derivante dall’applicazione del Piano in fase di predisposizione, sia le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell’ambito territoriale del piano o del programma (art. 5, comma 1). Come evidenziato dai giudici amministrativi⁶⁰, il testo non dice cosa debba intendersi per “ragionevole alternativa” a un piano o a un programma. È evidente, dunque, che la prima considerazione necessaria per decidere in merito alle possibili alternative ragionevoli deve tenere conto degli obiettivi e dell’ambito territoriale del piano o del programma. Non essendo chiarito se si intendano piani o programmi alternativi, o alternative diverse all’interno di un piano o di un programma, è plausibile accedere ad entrambe le ipotesi ermeneutiche⁶¹. A tal proposito, l’Allegato I alla Direttiva, alla lettera b), richiede espressamente che tra le indicazioni a corredo della VAS figurino la “*evoluzione probabile* [del contesto ambientale] *senza l’attuazione del piano o del programma*”. La relativa dicitura è stata mutuata alla lettera dal legislatore nazionale che l’ha trasposta nell’allegato VI alla Parte II del Codice, laddove vengono declinati i contenuti del rapporto ambientale di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 152/2006. Con riferimento alla VIA, l’art. 22, comma 3, lett. d), del Codice menziona espressamente, quale contenuto essenziale dello studio di impatto ambientale, la c.d. “alternativa zero”, con indicazioni delle ragioni principali alla base dell’opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali⁶². Al contrario, per la VAS, la necessità di valutare anche l’opzione zero viene desunta dai riferimenti testuali richiamati, che in realtà richiedono di configurarsi preventivamente lo scenario conseguente alla mancanza non del piano *ex se*, ma della

60 Si veda Cons. Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152, in www.giustizia-amministrativa.it.

61 In tal senso, del resto, si è espressa anche la Direzione generale dell’Ambiente della Commissione europea in un documento esplicativo destinato ad aiutare gli Stati membri, gli Stati candidati e i Paesi in via di adesione a capire pienamente gli obblighi contenuti nella direttiva e ad assisterli nel recepimento nel diritto nazionale e, altrettanto importante, a creare o a migliorare le procedure che daranno effetto agli obblighi giuridici. Con specifico riferimento ai piani per la destinazione dei suoli o di quelli per la pianificazione territoriale si è altresì chiarito che “*le alternative ovvie sono usi diversi di aree designate ad attività o scopi specifici, nonché aree alternative per tali attività*”.

62 Ciò ha comportato che ne è stata ritenuta essenziale la presenza ai fini della correttezza e completezza dell’istruttoria, dovendo la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull’ambiente del progetto unitariamente considerato essere effettuata proprio “*alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. opzione-zero*”, onde ponderare il sacrificio imposto all’ambiente rispetto all’utilità socioeconomica perseguita (sul punto, Cons. Stato, Sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225 in www.giustizia-amministrativa.it).

sua concreta attuazione. In buona sostanza, essa è intrinseca nella stessa scelta di programmazione, seppure in termini generali e astratti.

Alla luce di quanto sopra, va da sé che il concetto di opzione zero nella VAS non può identificarsi con la sostanziale pretesa di annullare la scelta urbanistica comunale, vanificando tutti gli atti pregressi, ciò in quanto il necessario sviluppo senza soluzione di continuità delle scelte di governo del territorio impone infatti a ciascuna di quelle sopravvenute di acquisire le risultanze (e gli impegni) rivenienti da quelle precedenti, attuandole, rivedendole, adattandole o innovandole, ma senza poterle certo completamente ignorare⁶³.

Va peraltro ricordato come l'attuazione in concreto delle idee racchiuse negli atti di programmazione urbanistica generale sia talvolta rimessa a provvedimenti dotati di maggiore specificità, ad iniziativa pubblica o privata. In tali ipotesi, le singole progettualità di cui essi si compongono si concretizzano solo se e quando si addivenga a detta pianificazione attuativa, che diviene la necessaria cinghia di trasmissione fra la generalità delle scelte e la loro concreta realizzazione⁶⁴. La doverosa e auspicabile compenetrazione tra gli uni e gli altri, nell'ottica di una visione complessiva dello sviluppo del territorio, rende non solo legittima, ma

⁶³ Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 17 giugno 2021, n. 1489, in www.giustizia-amministrativa.it, ove, in relazione ad un'opera viaria già prevista non in via meramente indicativa, si legge che *“la presenza della progettata arteria stradale avrebbe dovuto essere presa in considerazione in ogni caso nell'ambito della VAS. Si tratta, infatti, indubbiamente di un elemento che, anche laddove già previsto da un precedente atto pianificatorio, presenta di per sé un rilevante impatto sull'assetto urbanistico comunale ed è quindi necessariamente chiamato a comporre - se non altro - il quadro dei dati conoscitivi rilevanti ai fini dello svolgimento della VAS”*. In buona sostanza, la VAS non è infatti volta a ponderare, atomisticamente, le singole trasformazioni introdotte dal nuovo piano, prevedendo eventuali mitigazioni ad esse soltanto relative. Al contrario, essa è *“specificamente finalizzata a fornire al pianificatore tutti gli elementi necessari per valutare le complessive ricadute ambientali dell'insieme delle scelte operate nel contesto territoriale esistente”*. Ne deriva che *“la circostanza stessa che la VAS non faccia menzione di un'importante infrastruttura viaria, destinata a lambire l'abitato e ad attraversare un ambito attualmente agricolo, costituisce di per sé indice di carenza della relativa istruttoria”*. E infatti, anche laddove la scelta di realizzare la strada sia riconducibile a un precedente strumento urbanistico, l'omessa considerazione delle sue previste ricadute ambientali non potrebbe consentire al soggetto pianificatore di tenere conto dell'impatto dell'arteria stradale *de qua* al fine di effettuare le ulteriori scelte specificamente riferibili al nuovo piano.

⁶⁴ Sul punto, si evidenzia che non è necessaria la VAS laddove il singolo progetto, assentito in sede di VIA, 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, in sede di esame di singoli progetti, di autorizzazioni concernenti attività antropiche estranee al novero di quelle considerate nella prodromica attività di pianificazione. Come detto, infatti, pur rispondendo alla medesima logica, la valutazione ambientale strategica e quella di impatto ambientale si collocano in snodi differenti dell'esame delle possibili ricadute sull'ecosistema di attività potenzialmente nocive: la prima attiene alla verifica dei possibili impatti derivanti dall'attuazione di piani, mentre la seconda è circoscritta al singolo progetto. Conseguentemente, la prima sarebbe vanificata laddove possano essere apportate variazioni sostanziali connesse ad attività non considerate (sul punto, si veda Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2015, n. 263, in www.giustizia-amministrativa.it).

addirittura opportuna la posticipazione della valutazione dell'impatto ambientale a tale seconda ed eventuale fase. Da un lato, cioè, anche per evitare ai privati investimenti inutili, si afferma una astratta compatibilità con le scelte di programmazione; dall'altro, si rinvia alla loro concezione concreta l'effettività della disamina, diversamente connotata da eccesso di genericità⁶⁵.

6. Conclusioni.

Alla luce di quanto sopra esposto, si evince come la VAS si ponga quale processo partecipativo, cooperativo ed incrementale, avente come obiettivo il continuo miglioramento della qualità e dell'efficacia del piano. Si tratta di un processo partecipativo in cui tutti i settori della P.A. aventi competenze e responsabilità dirette o indirette si confrontano e definiscono obiettivi, procedure e politiche⁶⁶.

La VAS, entro il procedimento di pianificazione urbanistica, funge quindi da asse attorno a cui si riallineano queste letture a scale diverse e costituisce la figura mediante la quale si afferma in concreto il primato della tutela del bene ambiente sulle esigenze fruibili e di trasformazione⁶⁷. Detta valutazione ambientale, dunque, costituisce quindi il principale strumento operativo di cui i Comuni dispongono per fissare, in corrispondenza ad una gerarchizzazione tra le plurime valenze del territorio, rigidi valori soglia rispetto alle potenzialità espansive dei piani e, soprattutto, rispetto al profilo cruciale del consumo di suolo, che costituisce il

65 Sul punto, non può tacersi peraltro del fatto che – alla stregua dei principi comunitari e nazionali, oltre che delle sue stesse peculiari finalità – la VIA non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socioeconomica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa "opzione zero". Orbene, se tali principi operano in materia di VIA (procedura che si riferisce a singoli intervenuti) essi sono a fortiori predicabili con riguardo alla VAS, che per sua stessa natura si colloca nel momento, anteriore, in cui l'Amministrazione è chiamata a compiere le scelte strategiche in tema di assetto del territorio, valutando comparativamente i costi e i benefici delle diverse alternative pianificatorie.

66 Come evidenziato in dottrina, il processo, endogeno, di VAS configura un processo cooperativo ed inclusivo "ad intra" cioè rivolto all'interno della pubblica amministrazione, cui deve far riscontro ed accompagnarsi un analogo processo "ad extra". Condizione per l'efficacia della VAS, nello spirito della Direttiva UE, è, dunque, "la sua attitudine cooperativa, a livello istituzionale, tra autorità competenti per il processo pianificatorio e autorità preposte al processo valutativo, e, anche, la sua attitudine inclusiva, cioè il suo orientamento a favorire, e, anzi, a catalizzare la partecipazione delle comunità locali, del 'pubblico', al processo pianificatorio-valutativo" (S. LAI, C. ZOPPI, *op. cit.*).

67 La funzione del piano urbanistico quale strumento di tutela dell'ambiente trova conferma anche nella progressiva centralità assunta, nel dibattito sui contenuti dei piani, dal tema del consumo del suolo e, segnatamente, dalla configurazione di questo come "bene comune ambientale". Si è rilevato, infatti, come tutto ciò prefigurerebbe un "rovesciamento del tradizionale rapporto tra l'urbanistica (ed il diritto urbanistico) e le c.d. tutela parallele": sarebbe, infatti, proprio l'urbanistica "a riconoscere lo statuto di bene ambientale del suolo e a profilare i primi proto-dispositivi di tutela di una fondamentale risorsa" (E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2014, 2, p. 131 ss.).

principale tema di fondo nella stagione di passaggio verso piani meno inflattivi “proprio in quanto capaci di riflettere una piena consapevolezza delle valenze ambientali e paesaggistiche del territorio”⁶⁸.

Proprio l’insistenza delle norme sul significato collaborativo del rapporto che deve unire autorità preposta all’elaborazione del piano e autorità competente alla VAS sembrerebbe confermare l’esclusione della VAS quale mera verifica formale di rispetto di scelte ambientali altrove compiute, con conseguente responsabilizzazione di tutti i pianificatori, e quindi anche di quelli che si occupano di assetto urbanistico⁶⁹. A tal proposito, le esigenze di coordinamento tra autorità e semplificazione procedimentale in materia di VAS – nonché di procedure maggiormente “co-decisorie”, all’interno delle quali confluiscono non già interessi antagonisti ma interessi che nell’ambiente trovino composizione – sono state recentemente, e nuovamente, affrontate proprio nell’ambito del PNRR (che, per l’appunto, ha apportato diverse modifiche in materia di rapporto preliminare, consultazione del pubblico e monitoraggio ambientale) e del successivo d.l. n. 152/2021 (si vedano gli aspetti relativi alla predisposizione del rapporto preliminare).

L’auspicio, quindi, è quello dell’abbandono, da parte del legislatore, di un approccio fin troppo atomistico alla materia *de qua* (fatto di plurimi inserimenti/eliminazioni di singole – e a volte isolate – disposizioni, che lasciano il giurista in balia di plurime interpretazioni e *revirement* anche significativi) in favore un’azione decisa e capace di soddisfare quelle esigenze di coordinamento e semplificazione – come anche auspiccate in via pretoria – bramosi di riforme organiche.

68 E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2010, 9, p. 1104 ss.

69 V. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l’“ambiente” come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 4, p. 393 ss. ove si rileva che la VAS introduce l’ambiente come “interesse a bilanciamento necessario”, realizzando conseguentemente – proprio a fronte dell’implementazione di tale tipo di valutazione ambientale – una sorta di contropinta in senso centripeto, restituendo almeno in parte gli interessi ambientali al bilanciamento discrezionale (anche) della pianificazione locale.