



Ambiente e sicurezza

La Valutazione Ambientale Strategica: ratio, caratteristiche e peculiarità (nota a Consiglio di Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152)

di [Gianluigi Delle Cave](#)

15 novembre 2021

Sommario:

La Valutazione Ambientale Strategica: ratio, caratteristiche e peculiarità (nota a Consiglio di Stato, Sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152)

di [Gianluigi Delle Cave](#)

Sommario: 1. La vicenda – 2. Brevi cenni normativi sulla Valutazione Ambientale Strategica – 2.1. (segue) la normativa regionale lombarda in materia di VAS – 3. Analisi critica della sentenza n. 6152/2021: i rapporti tra amministrazioni nel procedimento di VAS – 3.1. (segue) la VAS e la pianificazione urbanistica – 3.2. (segue) sulla c.d. “opzione zero” – 4. Conclusioni.

1. La vicenda

Con un'articolata e densa pronuncia[1], il Consiglio di Stato ha evidenziato e ulteriormente chiarito alcuni aspetti relativi all'oggetto, al procedimento e allo scopo di un fondamentale istituto della disciplina ambientale, vale a dire la Valutazione Ambientale Strategica (per brevità “VAS”).

Anticipando quanto meglio si dirà nel seguito, scopo della 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, come noto, 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. Proprio in virtù di dette finalità, la VAS – *rectius* la funzione della Valutazione *de qua* – costituisce un atto di valutazione interno al procedimento di pianificazione, cioè una valutazione degli effetti ambientali conseguenti all'esecuzione delle previsioni ivi contenute.

Ebbene, il Collegio, nella sentenza in commento, ha affrontato e sgranato diversi punti nodali in materia di VAS, ciò attraverso una ricostruzione certosina della complessa normativa di riferimento, al fine di (i) fornire una corretta interpretazione della stessa anche alla luce della disciplina comunitaria nonché (ii) meglio delinearne i rapporti con gli strumenti di programmazione e di pianificazione urbanistica nel complesso.

2. Brevi cenni normativi sulla Valutazione Ambientale Strategica

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 stesso[2].

La finalità di salvaguardia e miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, ne impone una lettura ispirata al rispetto del principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile dell'uso del suolo. La VAS, 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 vita[3]. 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 ridette esigenze di tutela[4]. 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 VAS, rafforzando qualitativamente, mediante obiettivi di sostenibilità sorretti da specifici *target*, la seconda, 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 clima (“PNIEC”) ovvero nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (“PNRR”), ha inteso incidere pressoché essenzialmente sulla VIA, ricalibrando le fasi, ovvero comprimendone i tempi di perfezionamento[5].

Al di là di tali ultime considerazioni (di cui meglio si dirà nel seguito), da un punto di vista squisitamente normativo, la suddetta 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”)[6]. Più nel dettaglio, per quanto qui di interesse:

(I) l’art. 4 del Codice chiarisce 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 economica[7];

(II) l’art. 6 del Codice specifica l’oggetto della disciplina: la VAS riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale[8]. 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 convergente[9]. Ebbene, la VAS viene effettuata per tutti i piani e i programmi[10]: 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 pianificazione territoriale[\[11\]](#) 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 Codice[\[12\]](#); 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 locale[\[13\]](#) 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 12[\[14\]](#) del Codice e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento (si parla, in tal caso, di "VAS eventuale")[\[15\]](#). Viene chiarito, inoltre, al comma 12, che le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale, urbanistica o della destinazione dei suoli conseguenti all'approvazione dei piani di difesa fitosanitaria, nonché a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la VAS non è necessaria per la localizzazione delle singole opere[\[16\]](#);

(III) il successivo art. 7 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 aggravi procedurali[\[17\]](#). Ciò, inoltre, ha concretamente determinato 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 territorio[\[18\]](#), infatti, sono tipicamente atti soggetti a VAS[\[19\]](#);

(IV) l'art. 11 del Codice, poi, 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;

(V) l'art. 12 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);

(VI) infine, ai sensi dell'art. 15, 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 programma.

Alla luce delle coordinate normative e regolatorie appena ripercorse, la VAS si può sinteticamente definire, dunque, 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 dottrina, 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. La VAS, in sostanza, non è, quindi, ontologicamente legata 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*”[\[20\]](#).

2.1. (segue) la normativa regionale lombarda in materia di VAS

La Regione Lombardia ha introdotto la Valutazione ambientale strategica dei piani fin dalla legge 11 marzo 2005, n. 12 (c.d. “Legge per il governo del territorio”), pur demandandone la disciplina di dettaglio a successivi atti attuativi[\[21\]](#). Tali atti si identificano nella delibera del Consiglio regionale del 13 marzo 2007, n.VIII/351, di approvazione degli indirizzi generali per la Valutazione Ambientale di piani e programmi (VAS)[\[22\]](#) e in quella della Giunta regionale del 27 dicembre 2007, n. 6420, avente ad oggetto la determinazione della procedura di Valutazione

ambientale di piani e programmi, che ha dettato disposizioni volte alla definitiva entrata in vigore della VAS nel contesto regionale.

La legge regionale n. 12/2005 non opera alcun distinguo né contempla adempimenti preliminari ai fini della sottoposizione a VAS degli atti cui fa riferimento[23]. Inoltre, in base a tale legge – che per la Regione Lombardia ha ridefinito l'intera materia urbanistica[24] – tutti i Comuni del territorio erano tenuti ad approvare il nuovo strumento di pianificazione territoriale generale (denominato, appunto, “PGT”) entro il 31 marzo 2009, data poi prorogata al 31 marzo 2012. L’art. 4, comma 2, della legge *de qua*, individua, poi, espressamente gli atti da sottoporre a VAS, ovvero il piano territoriale regionale, i piani territoriali regionali d’area, i piani territoriali di coordinamento, nonché il Documento di Piano di cui al successivo art. 8 e, a certe condizioni, il Piano dei servizi[25].

Secondo la legislazione regionale lombarda, l’obiettivo ultimo, dunque, è assicurare la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente e successivi atti attuativi, e ciò (anche) tramite la valutazione ambientale degli effetti derivanti dall’attuazione dei già menzionati piani e programmi[26]. Essa, inoltre, dispone che la valutazione ambientale è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all’avvio della relativa procedura di approvazione, fermo restando che nella VAS del documento di piano – dispone la legge *de qua* – è definito l’assoggettamento o meno ad ulteriori valutazioni in sede di piano attuativo[27]. La legislazione regionale, dunque, ammette, con un certo favore ed in varie forme, la VAS anche rispetto ad una fase propriamente attuativa dei piani urbanistici, in particolar modo qualora si registrino delle varianti agli strumenti urbanistici generali[28].

3. Analisi critica della sentenza n. 6152/2021: i rapporti tra amministrazioni nel procedimento di VAS

Fermo restando il quadro normativo sopra brevemente riassunto con riferimento alla VAS, i giudici di Palazzo Spada, con la sentenza in commento, hanno indugiato, in primo luogo, sul rapporto tra P.A. (“competente” e “procedente”) nel procedimento ambientale in esame. In particolare, il procedimento formativo dello strumento di pianificazione urbanistica – come scolpito dalla disciplina regionale lombarda – sembrerebbe attribuire alla Provincia una posizione predominante, in deroga alla disciplina di settore, che riserva al Comune il ruolo di ente esclusivamente competente in materia urbanistica[29]. E tuttavia, una lettura costituzionalmente orientata della norma non può relegare il Comune a ruolo di supina e meccanicistica acquiescenza, “*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”.

A tal fine, non può tacersi del fatto che il sistema della pianificazione territoriale urbanistica successivo alla riforma costituzionale del 2001, caratterizzato dalle leggi regionali c.d. di “seconda generazione” si presenta in maniera ben diversa da quello riveniente dalla legge urbanistica del 1942[30]. Esso risponde, infatti, ad una visione meno “gerarchica” e più armonica, che vede nella leale collaborazione, oltre che nella sussidiarietà, i teorici principi ispiratori delle scelte. La pianificazione sovracomunale, affermatasi sia sul livello regionale sia provinciale, si connota pertanto 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 più nel solo tradizionale piano regolatore generale (in Lombardia, come detto, dopo la legge del 2005, “PGT”), 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 prescindere[31]. Quanto detto è stato affermato, peraltro, anche in relazione al rapporto tra fonti formalmente normative, con riferimento alle quali si è egualmente parlato di un rapporto non gerarchico, ma di compenetrazione funzionale[32]. Del resto, 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 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.

Sotto altro profilo, più complessa è invece la – contestata – 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 i giudici di Palazzo Spada, dalle definizioni oggi contenute nell'art. 5 del Codice di "autorità competente" e "autorità procedente" 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, secondo il Consiglio di Stato, non è condivisibile l'approccio ermeneutico che desume la necessaria "separatezza" tra le due autorità (i.e. competente e procedente) dalla implicita convinzione che la VAS costituisca una sorta di momento di controllo sull'attività di pianificazione svolta dall'autorità proponente[33]. Detto approccio, infatti, è 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" tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale[34]. In particolare, secondo i giudici amministrativi, ciò si ricaverebbe, testualmente, dall'art. 11 del d.lgs. n. 152 del 2006, che – secondo l'opinione preferibile – costruisce la VAS non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso[35], concretantesi nell'espressione di un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima[36]. Ai fini della conformità del diritto interno ai principi della Direttiva comunitaria 42/2001/CE, non rilevano, dunque, i meccanismi concretamente escogitati dagli Stati membri, bensì unicamente che essi siano idonei ad assicurare il risultato voluto di garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nella fase di elaborazione, predisposizione e adozione di un piano o programma destinato a incidere sul territorio[37].

La suddetta ricostruzione parrebbe pure confermata dalle più recenti modifiche normative in materia del diverso procedimento di VIA[38]. Dette modifiche, infatti, declinano sì l'esigenza di segnalare ogni situazione di conflitto, anche potenziale, alle competenti autorità[39] 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)[\[40\]](#).

3.1. (segue) la VAS e la pianificazione urbanistica

In linea generale, per effetto del d.lgs. n. 152/2006 e della sua integrazione contenuta nel d.lgs. n. 4/2008, 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. Il legislatore, dunque, ha configurato un sistema articolato da piani, programmi e progetti per i quali rispettivamente la VAS è obbligatoria, piani per i quali la VAS è soltanto eventuale, piani esclusi dall’applicazione della procedura in questione[\[41\]](#).

Peraltro, dal momento che la procedura ambientale *de qua* è volta a garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente, sì da rendere compatibile l’attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile e ad integrare le scelte discrezionali tipiche dei piani e dei programmi[\[42\]](#), 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 definitive[\[43\]](#). La necessaria contestualità tra la formazione dei piani e la VAS ha indotto la dottrina[\[44\]](#) a sostenere una lettura “integrazionista” 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 persegibile meglio “*con un intreccio ab initio tra l’elaborazione tecnica del piano, sulla base di indirizzi politico-amministrativi, e la VAS, a partire dalla delibrazione dei possibili impatti sull’ambiente delle macro scelte, in corso di definizione, del piano stesso*”[\[45\]](#). 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 – come altresì chiarito dal Consiglio di Stato – “contestualmente” all’elaborazione del piano o programma[\[46\]](#). Difatti, la VAS è volta garantire che gli effetti sull’ambiente di determinati piani e programmi siano considerati addirittura durante l’elaborazione e comunque prima dell’adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale[\[47\]](#) che, se effettuata sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di

compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio[\[48\]](#).

In tale contesto, quindi, si colloca la VAS nei riguardi della pianificazione territoriale, con la quale, in buona sostanza, si passa dalla “conformità” del piano urbanistico rispetto a disposizioni contenute in altri piani di settore ovvero di un piano rispetto ad un altro, alla “compatibilità” di tutti gli interessi coinvolti dalle pianificazioni. La VAS, quindi, valuta la compatibilità di un piano *in fieri* e verifica che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia coerente con una protezione ottimale dell’ambiente nelle sue sfaccettature effettuando un esame caso per caso[\[49\]](#). Come evidenziato in dottrina, nella fase di formazione del piano, quindi, la VAS costituisce il principale se non unico 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 del suolo che costituisce il principale tema di fondo nella stagione di passaggio verso piani meno inflattivi proprio in quanto atti a riflettere una piena consapevolezza delle valenze ambientali[\[50\]](#). Ed ancora, la norma demanda alla VAS anche la verifica che l’attività di trasformazione avvenga nel rispetto dell’equa distribuzione dei vantaggi connessi all’attività economica. Invero, essa deve assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, il che include un’analisi di fattibilità economica[\[51\]](#); pertanto, essa non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale del piano, 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, vagliando quindi tutte le possibili interrelazioni che la scelta urbanistica può arrecare alla salute umana, al paesaggio, all’ambiente in genere, al traffico ed anche all’economia di tutto il territorio coinvolto.

A tal proposito – anche con riferimento al *decisum* pronuncia in commento – 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 ambientale[\[52\]](#). Come evidenziato dai giudici di Palazzo Spada, infatti, la VAS, può ritenersi non necessaria solo qualora il piano attuativo sia sostanzialmente riproduttivo delle previsioni della pianificazione sovraordinata[\[53\]](#). 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. 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 sovraordinati[\[54\]](#). 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. Ed infatti, le norme passate in rassegna (v. *amplius* §2) prevedono pur sempre che i piani e programmi che nel settore del governo del territorio e della gestione dei suoli possono avere un impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale, vanno sottoposti a VAS: 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 volizione dell'Amministrazione a voler sottoporre alla procedura de qua tale tipo di piano[\[55\]](#); *b)* l'attitudine dal punto di vista oggettivo del piano ad incidere concretamente sui profili ambientali delle aree interessate[\[56\]](#).

3.2. (segue) sulla c.d. “opzione zero”

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 amministrativi, 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 ermeneutiche[\[57\]](#). A tal proposito, l'Allegato I alla Direttiva, alla lettera b), richiede espressamente che tra le indicazioni a corredo della VAS figuri 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 ambientali[\[58\]](#).

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 sua concreta attuazione. In buona sostanza, secondo i giudici di Palazzo Spada, “*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 ignorare[\[59\]](#).

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 realizzazione[\[60\]](#). 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 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 genericità. 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. Ne deriva che una valutazione che si limiti a riscontrare la compatibilità ambientale dei singoli ambiti di trasformazione e gli effetti migliorativi che si reputano attribuibili a ciascuna delle trasformazioni previste, individualmente considerate, senza valutare effettivamente il costo ambientale delle stesse, e senza ponderare effettivamente le alternative praticabili, appare *de facto* carente[61].

4. 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 politiche[62]. 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 fruttive e di trasformazione[63]. Detta valutazione ambientale, dunque, costituisce 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 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”*[64]. Per effetto della VAS, quindi, nessun piano può più omettere la considerazione o, quanto meno, sottovalutare tutti questi interessi, in senso ampio, ambientali. Sul punto, inoltre, non pare possa incidere il fatto che la VAS sia compiuta da un soggetto eventualmente esterno ovvero dalla

stessa autorità che procede all’approvazione del piano; ed infatti “*l’intervento nella procedura di pianificazione di un soggetto chiamato a occuparsi specificamente degli interessi ambientali potrebbe costituire una garanzia per l’ipotesi (tutt’altro che remota) che questi interessi non fossero stati adeguatamente considerati, e, per così dire, adeguatamente introiettati, da parte del soggetto competente ad approvare il piano o il programma*”[\[65\]](#), fermo restando il fatto che, ai sensi delle coordinate normative già richiamate, è prescritto uno stretto rapporto di collaborazione tra autorità procedente e autorità competente alla valutazione. 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 urbanistico[\[66\]](#). 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 (in specie, dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, il cui art. 28, per l’appunto, ha apportato diverse modifiche in materia di rapporto preliminare, consultazione del pubblico e monitoraggio ambientale). E tuttavia – ancora una volta – non può non evidenziarsi come il legislatore continui a preferire, nella materia ambientale, interventi atomistici di inserimento/eliminazione di singole (e a volte isolate) disposizioni, con una gravosa stratificazione di discipline che si avvicendano anche a distanza di breve tempo, vanificando, spesso, proprio quelle esigenze di coordinamento e semplificazione bramose di riforme organiche.

[\[1\]](#) La vicenda, in sintesi, trae origine dal ricorso (n. r. g. 1455/2009 e successivi motivi aggiunti) con cui l’Associazione Legambiente Onlus – e altri – impugnava innanzi al T.A.R. per la Lombardia, Milano, la delibera del Consiglio comunale di Lodi n. 34 del 14 marzo 2009, avente ad oggetto la ratifica del terzo “Accordo di programma per il completamento di strutture per l’Università di Milano e la realizzazione di un Polo per la ricerca e lo sviluppo tecnologico per la zootecnia e il settore agroalimentare di livello europeo”. Oggetto di rilievo, *ex aliis*, era la mancanza di VAS a corredo dell’Accordo di programma, che pure produce gli effetti di una variante urbanistica; secondo la ricorrente, poi, la valutazione che ha preceduto il PGT a sua volta, avendo recepito acriticamente le scelte precedenti, violava assolutamente le regole di cautela sottese all’istituto essendo priva di contenuti effettivi, come dimostrato dalla omessa considerazione della c.d. “opzione zero”. Essa, inoltre, era stata effettuata da un soggetto che, in

quanto interno al medesimo Comune di Lodi, non godeva della necessaria autonomia decisionale che deve connotare la figura dell’“Autorità competente”, sicché la cornice normativa posta alla base della relativa scelta organizzativa avrebbe dovuto essere rimessa alla Corte di Giustizia UE per valutarne la conformità alla Direttiva 2001/42/CE ai sensi dell’art. 267 TFUE. Lo strumento urbanistico, infine, era da considerare inefficace per violazione del termine perentorio di 90 giorni prescritto per la sua approvazione all’esito dei rilievi della Provincia dall’art. 13 della l.r. n. 12 del 2005.

Il T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 20 ottobre 2014, n. 184 in *giustizia-amministrativa.it*, dichiarava, quindi, improcedibile il ricorso introduttivo della lite, essendo stato il contenuto dell’Accordo di programma superato da quello del nuovo Piano di governo del territorio nonché respingeva le ulteriori censure proposte con motivi aggiunti, ritenendo non provati gli eventuali profili di contrasto ambientale della VAS del PGT, effettuata prima della sua approvazione, sulla base del parere espresso dal responsabile di un settore comunale diverso da quello preposto alla redazione della proposta, e ciò in conformità con la disciplina comunitaria in materia.

[2] Si veda S. Grassi, *Procedimenti amministrativi a tutela dell'ambiente*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, 2017, Milano, 1522 ss.; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattivo, comune*, 2007, Torino, 279 ss.; R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell’Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2012, Padova, 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, 1108 ss.

[3] 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 *giustizia-amministrativa.it*.

[4] Cfr. R. Dipace, A. Rallo, A. Scognamiglio (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, 2018, Napoli; A. Barone, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza “sostenibile” del d.lgs. n. 104/2017*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 5, 291 ss.; V. Parisio, *Associazioni ambientali e procedimento di valutazione dell'impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 1, 100 ss.

[5] 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.

[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*, 2018, Bari, 403 ss.; G. Pagliari, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 3, 202 ss.; P. Stella Richter, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, 2014, Milano; E. Boscolo, *Il piano regolatore comunale*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice commentato di edilizia e urbanistica*, 2013, Torino, 189 ss.; A. Milone, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/2010*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2, 104 ss.; E. Boscolo, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 3, 222 ss.; L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, 2005, Milano.

[7] 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*”.

[8] 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 sussumibile 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, 726 ss.).

[9] 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, 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, 807 ss.; A. Rallo, *Contributo allo studio della comunicazione dell'atto amministrativo: profili strutturali e valori procedurali*, 2008, Napoli).

[10] 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 particolar 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, 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, 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, fissi 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.

[11] In materia di commercio, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 06 maggio 2013, n. 2446, in *Foro amm.- C.d.S.*, 2013, 5, 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 *giustizia-amministrativa.it*).

[12] 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 costituiscono 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).

[13] 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 *giustizia-amministrativa.it*).

[14] Si tratta delle disposizioni relative alla c.d. “verifica di assoggettabilità” a VAS.

[15] 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 di pericolo per l’incolumità pubblica; c-bis) i piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraaziendale 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.

[16] Detta disposizione, secondo la giurisprudenza amministrativa, deve interpretarsi nel senso che “quando la modifica al Piano, derivante dal progetto, sia di carattere esclusivamente localizzativo, la VIA è sufficiente a garantire il principio di sviluppo sostenibile, non essendo necessaria una preliminare fase strategica che evidenzi altre opzioni localizzative. Logico corollario è che qualora la localizzazione proposta dovesse essere, secondo la VIA, pregiudizievole per l’ambiente nonostante ogni cautela, il progetto andrà incontro ad una mera inibizione” (Cons. Stato, sez. II, 20 maggio 2014, n. 2569, in *Foro Amm.*, 2014, 5, 1418 ss.). La Sezione ha anche chiarito che tale soluzione normativa “avendo principalmente ad oggetto il progetto (e non il Piano da variare), è caratterizzata da un approccio ‘non’ preventivo, ossia non finalizzato alla ricerca di opzioni localizzative alternative (com’è tipico dell’approccio concomitante e collaborativo della

VAS), ma focalizzato esclusivamente alla valutazione dell'impatto ai fini di un'alternativa si/no". In sintesi, detta previsione ha ragion d'essere solo "laddove il singolo progetto importi varianti relative alla sola ubicazione dell'impianto potenzialmente pregiudizievole per l'ambiente nell'ambito territoriale considerato dallo strumento pianificatorio di settore", non essendo, 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". In sostanza, modifiche alla pianificazione attraverso scelte progettuali non prefigurate dalla prima possono essere legittimate dalla VIA, senza la necessità di rinnovare quella ambientale strategica, solo se dette modifiche abbiano carattere "esclusivamente localizzativo" mentre, per contro, non è 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 (si veda, sul punto, Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1164, in *Foro Amm.*, 2020, 2, 247 ss.).

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

[18] 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.

[19] Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (v., da ultimo, Cons. Stato, sez. II, 01 settembre 2021, n. 6152, in *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*”).

[20] 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, 234 ss. 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*”.

[21] Si veda E. Boscolo, *Le regole dell’urbanistica in Lombardia*, 2006, Milano, 114 ss.; P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, 2007, Torino, 172 ss.

[22] Precisamente, in tali indirizzi, il legislatore regionale ha precisato che la normativa in materia di VAS ha comportato un significativo cambiamento nel modo di elaborare i piani ed i programmi, in quanto si rende ora necessario “*accompagnare i P/P – i.e. piani e i programmi – in tutta la sua vita utile ed oltre attraverso un’azione di monitoraggio*”, di talché la “*VAS va intesa come un processo continuo, che si estende lungo tutto il ciclo vitale del P/P*”. Detti indirizzi generali, poi, dispongono la VIA per tutti i P/P elaborati per i settori “*della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli*” (art. 4, comma 2), i quali poi vengono indicati in un elenco “*meramente compilativo e non esaustivo*” (art. 4, comma 3), disponendo che “*l’integrazione della dimensione ambientale nei P/P deve essere effettiva, a partire dalla fase di impostazione fino alla sua attuazione e revisione, sviluppandosi durante tutte le fasi principali del ciclo di vita del P/P*”. Ancora, viene specificato che “*il filo che collega le analisi/elaborazioni del P/P e le operazioni di VAS appropriate per ciascuna fase rappresenta la dialettica tra i due processi e la stretta integrazione necessaria all’orientamento verso la sostenibilità ambientale*” (art. 5, comma 2). Infine, è stabilito che nella fase di attuazione di gestione debba essere prevista anche la

valutazione dei possibili effetti ambientali delle varianti di P/P, sicché la gestione del P/P può essere considerata come “una successione di procedure di screening delle eventuali modificazioni parziali del P/P, a seguito delle quali decidere se accompagnare o meno l’elaborazione delle varianti con il processo di VAS” (art. 5, comma 19).

[23] Sul punto, giova evidenziare che l’immediata precettività delle disposizioni in materia contenute nella fonte primaria è già stata affermata in via pretoria (*ex aliis. v. Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2019, n. 2698 in giustizia-amministrativa.it*), ove si è rilevato come l’art. 7 del d.lgs. n. 152 del 2006 (nella versione antecedente alla riforma introdotta con il d.lgs. n. 4/2008) “*sottoponeva a VAS i piani e i programmi della pianificazione territoriale anche se non soggetti a VIA, solo se possono avere effetti significativi sull’ambiente; pertanto l’autorità competente all’approvazione del piano o del programma deve preliminarmente verificare se lo specifico piano o programma oggetto di approvazione possa avere effetti significativi sull’ambiente secondo i criteri di cui all’Allegato II alla parte seconda del presente decreto (i.e. il Codice)*”.

[24] Per un’accorta e sintetica analisi della normativa regionale, si rinvia a S.R. Masera, *La VAS del piano attuativo conforme allo strumento urbanistico generale*, in *Urb. e app.*, 2013, 5, 560 ss.

[25] Si segnala che il Consiglio di Stato, nella pronuncia in commento, ha rilevato come tale indicazione sarebbe già di per sé sufficiente a sconfessare le tesi volte ad escludere il PGT dalla valutazione ambientale in esame. Ed infatti, ai sensi dell’art. 7 della l.r. cit., il Piano di governo del territorio è articolato in un “Documento di Piano”, un “Piano dei servizi” e un “Piano delle Regole”: “è evidente quindi che, anche dando rilievo alla formulazione letterale della norma, la previsione della sottoposizione a VAS del Documento di Piano, in combinato disposto con la definizione dello stesso quale componente essenziale dello strumento, ne implica il vaglio in termini di compatibilità ambientale”. I giudici di Palazzo Spada hanno, inoltre, rilevato come l’elencazione di cui al citato comma 2 dell’art. 4 abbia portata solo “esemplificativa”, funzionale cioè all’obiettivo di scongiurare, con specifico riferimento agli atti programmati espressamente menzionati, letture restrittive della previsione generale contenuta nel comma 1 dell’art 4 sopra citato, laddove si richiamano genericamente e in maniera onnicomprensiva (tutti) i piani e programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE.

[26] In dottrina, si veda V. Parisio, E. Boscolo, *La Lombardia: innovazioni in attesa della riforma*, in E. Ferrari, P. Portaluri, E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, 2005, Milano, 179 ss.

[27] Peraltro, nei casi in cui lo strumento attuativo del piano di governo del territorio (PGT) comporti variante, la VAS e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono già stati oggetto di valutazione (così il comma 2 *ter* dell'art. 4 della l. r. n. 12/2005).

[28] La giurisprudenza amministrativa lombarda, sul punto, ha osservato che la finalità della VAS è quella di considerare l'impatto sull'ambiente di piani e programmi, per cui l'obbligo di ripetere la VAS può ragionevolmente prospettarsi solo a fronte di modificazioni, apportate allo strumento adottato, tali da determinare un maggior impatto sull'ambiente delle scelte di piano, mentre nessuna necessità di reiterare la procedura valutativa può ravvisarsi laddove, in sede di approvazione, si introducano misure finalizzate a incrementare le misure di tutela ambientale previste nel piano (così T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 04 ottobre 2016, n. 1803, in *giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 08 ottobre 2018, n. 2228, in *Foro amm.*, 2018, 10, 1712 ss.).

[29] L'art. 13, comma 5, della l.r. 12/2005 prevede, infatti, che l'approvazione dello strumento urbanistico comunale (PGT) debba essere preceduta dalla sottoposizione del “Documento di Piano” (cfr. art. 13, comma 5) all'esame della Provincia per il vaglio di compatibilità con il PTCP.

[30] Il riferimento è alla l. n. 1150 del 17 agosto 1942.

[31] Sul punto, si veda Cons. Stato, sez. II, 15 ottobre 2020, n. 6263 in *Riv. giur. ed.*, 2020, 6, 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, 3953 ss.).

[32] Da ultimo, specificamente in tema, Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179 in *Foro Amm.*, 2020, 10, 1818 ss., richiamata da Cons. Stato, sez. II, 20 ottobre 2020, n. 6330 in *giustizia-amministrativa.it*, ove si chiarisce che nel sistema delle fonti pluralistico che governa l'attuale ordinamento, con specifico riguardo al rapporto sussistente fra la funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia, di cui è titolare il Comune, e le norme regionali, “*è improprio assumere a parametro di riscontro il*

principio di gerarchia, e ciò in quanto la risoluzione degli ipotetici contrasti fra le diverse fonti normative riposa in apicibus sul principio di competenza, costituente il portato giuridico del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost.”.

[33] Come evidenziato da Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 4, 940 ss., l'autorità competente alla VAS non deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella aente qualità di “autorità procedente”. 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”.

[34] 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 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.

[35] 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, 131 ss.).

[36] 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, 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 procedente.

[37] Né soccorrerebbe a diversa lettura l'art. 97 della Costituzione, ovvero, la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello stesso (art. 117, lett. g). Il principio di separazione tra politica e gestione, infatti, “costituisce il cardine dell'ordinamento dirigenziale e non può essere messo in discussione dalla valenza necessariamente politica nel senso etimologico del termine delle scelte di governo del territorio. Eventuali condizionamenti capaci di incidere sulla legittimità delle scelte tecniche attengono alla patologia dei rapporti interistituzionali, di certo non alla loro fisiologica e regolare dialettica”.

[38] Pare opportuno evidenziare, sinteticamente, che la differenza sostanziale fra VAS e VIA risiede nel fatto che la prima prende in esame l'incidenza che i piani e i programmi urbanistici, paesaggistici, etc., possono avere su un'area vasta. Questo perché un PRG o uno qualsiasi degli altri piani e programmi indicati dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 implicano un potenziale stravolgimento dell'intero territorio al quale il piano o programma si riferisce. La VAS analizza quindi tutte le possibili interrelazioni che simili decisioni possono arrecare alla salute umana, al paesaggio, all'ambiente in genere, al traffico, all'economia, etc. di tutto il territorio coinvolto dal piano. La VIA, al contrario, analizza l'impatto ambientale del singolo progetto, il che vuol dire che essa prende in esame impatti inevitabilmente più circoscritti – perché il progetto riguarda una porzione del territorio in ogni caso più ridotta rispetto a quella investita dal piano – ma maggiormente valutabili perché il progetto, rispetto al piano, si basa su dati concreti, necessariamente definiti e più attuali rispetto a quelli avuti presenti in sede di redazione del piano e quindi di effettuazione della VAS (sul punto, sia consentito il rinvio a G. Delle Cave, *Le politiche pubbliche ambientali. Strumenti, diritto, prospettive*, 2015, Roma). In estrema sintesi, dunque, la VIA interviene sull'attività a valle della pianificazione, cioè rispetto ai provvedimenti amministrativi di assenso necessari per realizzare il singolo progetto, rispetto ai quali l'attività pianificatoria costituisce un presupposto. Al contrario della VIA, la VAS viene in considerazione allorquando l'intervento che deve essere valutato chiama in causa i poteri pianificatori e programmatori della parte pubblica. In giurisprudenza, si veda C.G.A.R.S., 31 dicembre 2020, n. 1217 nonché T.A.R. Marche, sez. I, 06 marzo 2014, n. 291, entrambe in *giustizia-amministrativa.it*.

[39] Si veda l'art. 50, comma 1, lett. c), punto 3, del d.l. n. 76 del 2020, che ha modificato sul punto l'art. 7 bis, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006.

[40] Secondo i giudici amministrativi, “ciò è talmente vero che nel prendere atto dell'avvenuto trasferimento di molte competenze in materia di VAS statale al neo istituito Ministero della transizione ecologica si è altresì previsto che la valutazione dell'impatto ambientale venga rilasciata dall'Autorità competente nell'ambito del procedimento autorizzatorio”. Del resto, come

riportato dalla relazione illustrativa del d.l. n. 77 del 2021, “si tratta di una importante semplificazione, tenuto conto che con l’istituzione del Ministero della transizione ecologica ai sensi dell’articolo 2 del decreto legge n. 22 del 2021, convertito con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2021, le competenze in materia di autorizzazione di numerosi impianti sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero della transizione ecologica, di talché in questi casi la procedura autorizzativa e quella di valutazione di impatto ambientale, pur se esercitate da distinte Direzioni generali, fanno capo al medesimo Ministero”.

[41] Come evidenziato in giurisprudenza (Cons. Stato, sez. IV, 08 settembre 2015, n. 4194, in *giustizia-amministrativa.it*) i presupposti che rendono necessaria la VAS sono esclusivamente oggettivi e riposano semplicemente nel ricadere o meno di un certo progetto fra le tipologie per le quali la normativa contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 o nelle leggi regionali contempla la verifica d’impatto ambientale, potendo differenziarsi soltanto fra le ipotesi in cui tale verifica è obbligatoria “*ex lege*” e quelle in cui è meramente facoltativa, imponendo il legislatore soltanto una preliminare verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*) intesa appunto ad accettare se l’intervento debba o meno essere assoggettato alla verifica ambientale.

[42] V.C. Videtta, *Interessi pubblici e governo del territorio: l’ambiente come motore della trasformazione*, in Riv. giur. ed., 2016, 2, 393 ss.; F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Modelli di governo del territorio a confronto*, 2012, Torino.

[43] Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438, in *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, 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, 121 ss.; G. Manfredi, *VIA e VAS nel codice dell’ambiente*, in Riv. giur. amb., 2009, 3, 63 ss.

[44] R. Boscolo, *VAS e VIA: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. e app.*, 2008, 5, 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, 1245 ss.

[45] S. Amorosino, *op. cit.*

[46] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 giugno 2016, n. 2921, in *giustizia-amministrativa.it*.

[47] A tal proposito, giova evidenziare come – anche sulla scorta della giurisprudenza amministrativa – l'art. 11 del Codice costruisce la VAS non già come un procedimento o sub-procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un “parere” che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima sicché, stante la sua natura endoprocedimentale, il relativo provvedimento non è immediatamente ed autonomamente impugnabile, prima della definizione del procedimento pianificatorio (*ex aliis*, T.A.R. Liguria, sez. I, 21 novembre 2013, n. 1404, in *Foro amm.- T.A.R.*, 2013, 11, 3335 ss.).

[48] T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 26 febbraio 2014, n. 359, in *Foro amm.*, 2014, 2, 598 ss. In termini, Cons. Stato, sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4926, in *Foro amm.- C.d.S.*, 2012, 9, 2289 ss.

[49] Sul punto, si rinvia a R. Leonardi, *La valutazione ambientale strategica (VAS) e i piani urbanistici di dettaglio (PUD): quella linea sottile tra conformità e compatibilità. A proposito della sentenza della Corte costituzionale n. 118/2019*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 4, 888 ss.

[50] In particolare, F. Mattassoglio, *I costi ambientali del costruire: VIA, VAS e AIA*, in E. Boscolo, M.A. Cabiddu (a cura di), *Il governo del territorio*, 2020, Torino, 254 ss.; P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, 2012, Milano; G. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 3, 1261 ss.

[51] Si veda T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 19 dicembre 2012, n. 5256, in *Foro amm.- T.A.R.*, 2012, 12, 3980 ss., ove si evidenzia che “*lo scopo della VAS consiste nella verifica degli impatti derivanti sull'ambiente naturale da strumenti urbanistici generali; in particolare, l'aggettivo 'strategica' evidenzia 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 quindi 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*”. In termini, T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, 28 dicembre 2016, n. 1874, in *giustizia-amministrativa.it*;

[52] Cons. Stato, sez. IV, 31 novembre 2012, n. 5715, in *Riv. giur. ed.*, 2012, 6, 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.

[53] *Ex multis*, si veda Cons. Stato, sez. IV, 07 agosto 2020, n. 4974, in *giustizia-amministrativa.it*.

[54] 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 *giustizia-amministrativa.it*).

[55] 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, 37 ss.).

[56] Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2012, n. 5715 cit.

[57] 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 assistere 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*”.

[58] Ciò ha comportato che ne è stata ritenuta essenziale la presenza ai fini della correttezza e compiutezza 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 *giustizia-amministrativa.it*).

[59] Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 17 giugno 2021, n. 1489, in *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.

[60] 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

giustizia-amministrativa.it).

[61] In giurisprudenza, Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2012, n. 5715 cit.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576, in *giustizia-amministrativa.it*.

[62] 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.).

[63] La funzione del piano urbanistico quale strumento di tutela dell’ambiente trova conferma anche nella progressiva centralità assunta, nel dibattito sui contenti 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 prefigurerrebbe 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, 131 ss.).

[64] E. Boscolo, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2010, 9, 1104 ss.

[65] G. Manfredi, *op. cit.*

[66] C. Videtta, *Interessi pubblici e governo del territorio: l’“ambiente” come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 4, 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 controspinta in senso centripeto, restituendo almeno in parte gli interessi ambientali al bilanciamento discrezionale (anche) della pianificazione locale.