

## **La Valutazione Ambientale Strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente\***

SOMMARIO: 1. Evoluzione dell'istituto. - 2. L'ambito di applicazione e il procedimento. - 3. La VAS nella giurisprudenza: profili sostanziali e processuali. - 4. La VAS nel procedimento di formazione del piano. - 5. Bilanci e prospettive.

### *1. Evoluzione dell'istituto.*

La valutazione ambientale strategica, a dieci anni dalla sua introduzione ad opera del codice dell'ambiente<sup>1</sup>, può dirsi un istituto ormai ampiamente collaudato, che tuttavia non manca di porre delicate questioni interpretative e applicative<sup>2</sup>.

Com'è noto, essa non trova diffusione solo nell'ordinamento europeo<sup>3</sup>, ma è da tempo utilizzata in ambito internazionale e globale<sup>4</sup>, dove riceve ampia applicazione non soltanto nei procedimenti di approvazione di piani e programmi, ma delle politiche pubbliche in generale<sup>5</sup>.

---

\* Testo rielaborato della relazione svolta al Convegno dell'Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente, tenutosi a Roma, presso il Consiglio di Stato, il 10 giugno 2016.

<sup>1</sup> Il d. Lgs. n. 152/2006 ha a sua volta recepito la direttiva 42/2001 UE, con un ritardo concretatosi in una serie di procedure di infrazione. La VAS era peraltro stata introdotta già in precedenza da leggi di settore, come ad esempio la l. 84/94 in materia di piani regolatori portuali, la legge sulle Olimpiadi invernali di Torino, nonché da numerose leggi regionali in materia di governo del territorio: ad es. la legge Emilia-Romagna n. 20/2000 e la legge Calabria n. 19/2002.

<sup>2</sup> Sul difficile recepimento in Italia della direttiva, v. M. D'ORSOGNA-L. DE GREGORIIS, *La VAS*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, vol. II, Cedam, 2013, 561 ss.

<sup>3</sup> Sul quale v. H. JANS-H. H. B. VEDDER, *European Environmental Law*, 2008, 319 ss., i quali ricordano come numerosi paesi abbiano recepito con ritardo la direttiva. Per tutti L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, London, 2016.

<sup>4</sup> Si pensi al Protocollo di Kiev del 21 maggio 2003 sulla valutazione ambientale strategica in ambito transfrontaliero, che ha integrato la Convenzione di Espoo ONU/CEE del 1991, e recentemente ratificato in Italia con la l. 3 maggio 2016, n. 79.

<sup>5</sup> Previsioni in materia di valutazione strategica di piani, programmi e politiche sono state introdotte negli Stati Uniti fin dalla fine degli anni sessanta con il *National Environmental Policy Act* e successivamente in altri paesi (Canada, Danimarca, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Repubblica Ceca). Nell'ambito di trattati internazionali, una valutazione ambientale strategica risulta essere stata effettuata, ad esempio, in vista della conclusione del Trattato NAFTA, fin dai primi anni '90 (cfr. *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and*

Così come configurata nel nostro ordinamento, la valutazione ambientale strategica è chiamata a svolgere una funzione complementare e in un certo senso correttiva rispetto alla valutazione di impatto ambientale<sup>6</sup>. Mentre quest'ultima interviene nell'*iter* di approvazione di un singolo progetto, e si concentra sull'impatto dell'opera, dunque sull'effetto, la VAS si focalizza sulla causa<sup>7</sup>, e si caratterizza per il fatto di integrare la considerazione dei valori ambientali nel procedimento di formazione di piani e programmi<sup>8</sup>.

Essa è dunque un diretto precipitato del principio di integrazione di cui all'art. 11 del TFUE<sup>9</sup>, ed è strumento di attuazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile

---

*a reference Guide*, London, 2005, a cura di B. Dalal-Clayton e B. Sadler). Evidentemente l'impatto della Valutazione Ambientale Strategica è di particolare rilievo nei paesi in via di sviluppo, dove svolge una indispensabile funzione di bilanciamento delle politiche economiche con quelle ambientali: si veda sul punto l'analisi svolta in *Strategic Environmental Assessment for Policies. An instrument for Good Governance*, a cura di K. Ahmed e E. Sánchez-Triane, Washington, World Bank, 2008, accessibile dal sito [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). In letteratura, anche per indicazioni bibliografiche, v. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford 2008 (ed. online 2012), P. SANDS, -J. PEEL- A. FABRA- R. MACKENZIE, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2012, B. POZZO, *Diritto dell'ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 1167. In particolare, sulla VAS, v. S. MARSDEN, *Strategic Environmental Assessment in International and European Law*, 2008. L'introduzione della VAS, pur formalmente non attuative delle previsioni della convenzione di Aarhus del 1998, può certamente essere considerata ad essa collegata, laddove prevede forme obbligatorie di partecipazione del pubblico al procedimento di valutazione delle ricadute ambientali di piani e programmi.

<sup>6</sup> Sulla "storia" della legislazione europea in materia di VAS, e sul suo rapporto con la disciplina della via, nonché sui profili di inadeguatezza di quest'ultima nel disegno della direttiva 85/337/CEE oltre che nella normativa interna di recepimento, v. G. MANFREDI, *VIA e VAS nel codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2009, 63 ss.

<sup>7</sup> Prevede infatti l'art. 11 del d. lgs. n. 152/06, nella sua attuale formulazione, che "la valutazione ambientale strategica è avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma".

<sup>8</sup> Così non solo anticipando il momento della valutazione ma consentendo altresì la considerazione contestuale di più opere che possono avere un impatto sul medesimo ambiente.

<sup>9</sup> Ai sensi del quale "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". Lo sviluppo sostenibile e l'obiettivo dell'elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente sono altresì enunciati dall'art. 3 del TUE. Sul principio di integrazione, considerato la sintesi di tutti i principi del diritto dell'ambiente, v. S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano, 2007, 1126; M. C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2007, 467 ss. L. GALLO, *Valutazione ambientale strategica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, 2008

nelle politiche di governo del territorio, secondo quanto previsto dall'art. 3-*quater* del codice dell'ambiente<sup>10</sup>.

Sono sottoposte a VAS principalmente quattro tipologie di piani e programmi: quelli di utilizzazione dei fondi comunitari, i piani di sviluppo di reti infrastrutturali (di trasporto, energetiche, ecc.), i piani territoriali e urbanistici e le loro varianti, i piani settoriali a evidente impatto ambientale (rifiuti, zonizzazione acustica, ecc.). E' evidente che ciascuna tipologia di piano richiede tecniche diverse, proporzionate all'ampiezza e alla tipologia degli interessi che debbono essere considerati, oltre che alla scala di specificità delle scelte.

Il principale ambito applicativo della VAS nel nostro ordinamento è quello degli strumenti di governo del territorio, e soprattutto dei procedimenti di pianificazione urbanistica, che sono sempre potenzialmente portatori di effetti negativi sull'ambiente ed esprimono una fisiologica tensione tra valori di trasformazione e di conservazione. E' inoltre la categoria quantitativamente più rilevante dal punto di vista del numero di procedure avviate ciascun anno<sup>11</sup>.

Non è difficile comprendere come la previsione di un dovere di integrazione delle politiche territoriali con considerazioni ambientali abbia fatto fatica a inserirsi all'interno del nostro sistema di pianificazione del territorio<sup>12</sup>, ispirato alla logica

---

<sup>10</sup> “Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”. Per una critica all'effettiva utilità della previsione, ma anche per una ricerca del valore innovativo che ad essa può attribuirsi, v. le considerazioni di F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, 15 ss., nonché *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, 2012, 448 ss., il quale sostiene che il richiamo allo sviluppo sostenibile aggiungerebbe al principio di integrazione qualcosa in più, indicando non solo la necessità di una attenta considerazione dei valori ambientali ma attribuendo un'importanza prioritaria all'interesse ambientale.

<sup>11</sup> Come si ricava dal Rapporto 2016 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (reperibile sul sito web del Ministero), che dal 2015 ha dedicato ai piani urbanistici una sezione separata (pag. 25 ss.), proprio in considerazione del fatto che si tratta della tipologia di piano maggiormente sottoposta a procedura di VAS: nel 2015 essi hanno rappresentato il 70 % dei procedimenti assoggettati a VAS e il 96 % di quelli sottoposti a verifica di assoggettabilità.

<sup>12</sup> L'istituto della VAS è peraltro stato recepito dal nostro legislatore con un ritardo che è costato allo Stato una procedura di infrazione, come ricorda E. BOSCOLO, *VAS e VIA*

della frammentazione e della moltiplicazione degli strumenti, ognuno dei quali preordinato alla cura di un interesse e affidato per lo più a un singolo livello di governo. E ciò, nonostante non sia certo con la VAS che gli interessi ambientali hanno fatto il loro ingresso all'interno dei procedimenti di pianificazione urbanistica. E' stato ricordato in dottrina come la possibilità per la regione di introdurre d'ufficio modifiche al piano comunale fosse finalizzata anche ad assicurare la compatibilità ambientale delle scelte di piano operate dal comune<sup>13</sup>. Inoltre, è sempre stato pacifico che i piani urbanistici potessero conseguire anche la finalità di tutela dell'ambiente, soprattutto in virtù di previsioni contenute nelle leggi regionali<sup>14</sup>.

Non è un caso che il codice dell'ambiente abbia inizialmente disciplinato la VAS come una mera parentesi del procedimento di pianificazione, e solo successivamente l'abbia caratterizzata come un procedimento che si svolge in parallelo e che accompagna l'intero *iter* di adozione del piano (o del programma).

Pur con ritardo, e dopo un primo periodo di applicazione, è così emersa la portata innovativa della VAS, la quale, in attuazione del principio di integrazione, fa penetrare gli interessi ambientali all'interno del meccanismo decisionale non già "dall'alto", imponendo la loro necessaria valutazione *ex post* e dall'esterno, ma dall'interno, quale doverosa acquisizione e valutazione da parte dell'autorità procedente contestualmente agli altri interessi da valutare.

Tradizionalmente, invece, le tutele (tra cui quella dell'ambiente) operavano per lo più quali limiti esterni alla discrezionalità del pianificatore, attraverso i cosiddetti vincoli eteronomi posti da piani di settore sovraordinati, destinati a sottrarre ambiti decisionali alla discrezionalità dell'autorità locale preposta alla pianificazione<sup>15</sup>.

---

*riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. e Appalti*, 2008, 541.

<sup>13</sup> P. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 246 ss.

<sup>14</sup> Osserva a questo proposito P. PORTALURI, *op. ult. cit.*, 254: "Nel contesto legislativo vigente dunque le Regioni dimostrano di aver sopravanzato il legislatore nazionale nell'integrazione dei contenuti ecologici all'interno del piano urbanistico e, in definitiva, nella configurazione di quest'ultimo come uno strumento per una tutela ambientale aggiuntiva rispetto a quella di settore."

<sup>15</sup> Sui c.d. vincoli eteronomi come limiti che non regolano l'esercizio del potere di pianificazione, ma lo escludono, sostituendosi nella decisione circa la loro cura, v. per tutti P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2016, 68. Sugli interessi

La VAS - così come risultante dalla normativa oggi vigente e acquisita in giurisprudenza - non è infatti un segmento endoprocedimentale staccato dal contesto nel quale inserisce, ma piuttosto accompagna in parallelo l'intero *iter* della pianificazione<sup>16</sup>.

Condivisibilmente è stata definita in dottrina come un processo di valutazione, integrato e partecipativo che anticipa, accompagna e sorveglia la formazione delle scelte<sup>17</sup>.

Da questo punto di vista, peraltro, l'introduzione della VAS ha accompagnato, e forse accelerato, un processo di trasformazione già in atto nelle tecniche di pianificazione, percepibile nella progressiva integrazione delle considerazioni ambientali e, più in generale, delle funzioni di conservazione con gli obiettivi di sviluppo, contribuendo così ad intrecciare ancor più strettamente i valori di tutela con

---

differenziati, tuttora fondamentale lo studio di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 441 ss.

<sup>16</sup> Secondo S. AMOROSINO, *La valutazione ambientale strategica dei piani territoriali e urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis l. n. 241/1990*, in *Urbanistica e Appalti*, 2015, 1245, nella VAS la parola chiave è "strategica", mentre nella via è "impatto", con ciò rilevando che se via e VAS hanno in comune le finalità, enunciate dall'art. 4 del d. lgs. n. 152/06, diversi sono gli strumenti con cui esse incidono sulle valutazioni amministrative, dal momento che "la VAS accompagna dall'interno il processo di formazione di una VASa tipologia di atti di programmazione e pianificazione, specie di area VASa o ad incidenza spaziale molto ampia, e non valuta dall'esterno, ex post, un singolo progetto, ad esempio infrastrutturale, già definito, come avviene nella VIA".

<sup>17</sup> Così M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, 380; altri autori, segnatamente G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2015, 80, parlano di "supporto alla elaborazione e adozione del piano". G. F. FERRARI (*Valutazione ambientale strategica*, in AA.VV., *Codice dell'Ambiente. Commento alle recenti novità in materia di AIA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, VAS e VIA*, a cura di S. Nespor - A.L. De Cesaris, Milano, 2011, 354) parla di "processo interattivo da condurre in parallelo" E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, Torino, 2013, 768, definisce la VAS come un "orientatore *ab intrinseco* della pianificazione". Secondo S. AMOROSINO, op. cit., invece la VAS avrebbe determinato un "progredire a corrente alternata della formazione del piano". Pacifico, nella giurisprudenza più recente, è il riconoscimento della "finalità di guidare l'amministrazione nell'effettuazione delle scelte discrezionali da compiersi nei procedimenti volti all'approvazione dei piani e dei programmi, in modo da far sì che tali scelte siano sempre orientate a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente. Proprio per assicurare il raggiungimento di queste finalità, si è previsto che la procedura della VAS sia concomitante a quella che ha per oggetto l'approvazione dei piani e dei programmi sì da favorire sin da subito l'emersione e l'evidenziazione dell'interesse ambientale": Consiglio di Stato, sez. IV, n. 975/2015; id., n. 2569/2014.

quelli di crescita e di trasformazione e a rendere ancora più incerta la distinzione tra tutela dell'ambiente e governo del territorio<sup>18</sup>.

Sotto questo profilo, la VAS ha rappresentato un'ulteriore spinta verso il superamento della tecnica "per tutele parallele" degli interessi differenziati, e verso l'avvio di un sistema integrato di pianificazione, nel quale interessi di peso e di segno diverso si confrontano dialetticamente tra di loro fin dall'inizio del procedimento<sup>19</sup>.

Vi è tuttavia sin d'ora da segnalare un aspetto importante, sul quale si tornerà nelle conclusioni di questo lavoro.

Per quanto ispirata anche alla tutela dell'ambiente e ai valori di conservazione, oltre che condizionata dal sistema delle tutele differenziate, la funzione di pianificazione del territorio continua tuttavia a possedere una sua ineludibile peculiarità, che consiste nel fatto di operare una sintesi finale di tutti gli interessi, individuando il punto di equilibrio (ogni volta diverso) tra le finalità di tutela con quelle di sviluppo e di trasformazione<sup>20</sup>. Proprio per questa caratteristica, e per il modo in cui essa interagisce con il procedimento di formazione delle scelte urbanistiche, la VAS non opera secondo una logica di prevalenza assoluta degli interessi ambientali, ma si limita a imporre un confronto necessario e continuo (che prosegue con il monitoraggio, oltre dunque l'approvazione del piano) con questi ultimi.

Si tratta di un peculiare procedimento di tipo collaborativo, per certi versi simile a quelli di controllo interno, in cui tuttavia la responsabilità della scelta finale resta al decisore ultimo<sup>21</sup>, ossia all'autorità titolare del potere di approvazione del piano, la

---

<sup>18</sup> Non è un caso che le leggi regionali più recenti includano nel governo del territorio sia la tutela che l'uso dello stesso: il progetto di legge regionale attualmente in corso di approvazione in Emilia Romagna prevede tra gli obiettivi generali degli strumenti di governo del territorio, elencati all'art. 1, innanzitutto il contenimento del consumo di suolo, il *favor* per la rigenerazione dei territori urbanizzati, la tutela e la valorizzazione del territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche favorevoli alla biodiversità.

<sup>19</sup> Sia qui consentito un rinvio a P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 51 ss.

<sup>20</sup> Sulla finalità dell'urbanistica, v., per tutti, P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 24 ss.

<sup>21</sup> Sulla responsabilità delle scelte, con riferimento alla VAS, si sofferma A. CASSATELLA, *Discrezionalità amministrativa e valutazione ambientale strategica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 164 ss.

quale potrà discostarsi dal parere ambientale<sup>22</sup>: l'ambiente sembra dunque perdere lo *status* di interesse differenziato per entrare nella valutazione complessiva in comparazione con altri interessi “di pari grado”<sup>23</sup>.

La VAS sarebbe dunque preordinata a informare il procedimento di adozione dei piani, *in primis* di quelli urbanistici, ai principi della sostenibilità e della precauzione, e tuttavia non sembra che il fine della tutela ambientale possa sovrastare gli altri interessi con cui pure è chiamato ad essere comparato: più che prevalere necessariamente nella comparazione degli interessi, esso esprime la propria sovraordinazione piuttosto attraverso l'imposizione di un obbligo di individuazione di alternative o di misure di mitigazione degli impatti del piano sull'ambiente.

Sul punto si tornerà nel paragrafo conclusivo, ma può fin d'ora anticiparsi che la VAS, pur finalizzata alla massimizzazione della tutela degli interessi ambientali, non sembra poter assumere la portata di una decisione precauzionale<sup>24</sup>. A ciò osta non soltanto il modo in cui essa si inserisce nel procedimento di approvazione del piano, la cui responsabilità finale resta in capo all'autorità procedente, ma la molteplicità e l'eterogeneità degli interessi che in essa assumono rilevanza<sup>25</sup>, e la

---

<sup>22</sup> In questo senso F. FRACCHIA- F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D. Lgs. del* , in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008,149.

<sup>23</sup> Come osservano F. FRACCHIA- F. MATTASSOGLIO, *op. ult.cit.*, “l'ambiente diventa, infatti, un valore che deve necessariamente essere valutato — tendenzialmente in via preventiva — all'interno di scelte strategiche fondamentali, ma cessa di essere un bene assolutamente prevalente e sempre vincente. Per il fatto stesso di doversi integrare, esso ha la necessità di «scendere a patti» con altre esigenze, quale «interesse tra interessi». La sua rilevanza in qualche misura muta, nel senso che richiede non già di subordinare automaticamente le altre esigenze alle necessità ambientali, ma di vincolare le amministrazioni a considerarle, in una logica di prevenzione, nel corso dei procedimenti decisionali: in essi, però, l'ambiente entra con dignità pari rispetto ad altri interessi nella sintesi finale.”

<sup>24</sup> In questo senso, ci sembrano condivisibili le osservazioni di R. FERRARA (*Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la “precauzione inutile”?*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia*, 2014,70): “tutto ciò non mi indurrà a concludere che il principio precauzionale debba essere estromesso dal mondo della pianificazione del territorio, ma mi spinge comunque a constatare che esso trova (continua a trovare) più sicura applicazione nel momento in cui singole e puntuali decisioni debbano essere assunte: allorché si debba portare a compimento un procedimento di valutazione di impatto ambientale piuttosto che effettuare la conformazione strategica di un piano grazie alla v.a.s.”

<sup>25</sup> Basti considerare la quantità di elementi che, ai sensi dell'Allegato VI del codice dell'ambiente, debbono essere presi in considerazione nella valutazione svolta nel rapporto ambientale e poi nel parere rilasciato dall'autorità competente: biodiversità, paesaggio,

stessa natura dell'attività di pianificazione, che, a differenza di quanto avviene con riferimento alla previsione di un intervento attuativo, è sovente caratterizzata da una "predittività limitata"<sup>26</sup>.

L'esperienza decennale di applicazione dell'istituto sembra al contrario rafforzare la visione della VAS come un procedimento destinato a essere dominato da un approccio pro-attivo, diverso da quello squisitamente precauzionale.

Pur certamente informata al principio di precauzione<sup>27</sup>, e caratterizzata da una considerazione dei potenziali rischi, la valutazione dell'interesse ambientale (che nella realtà è un fascio di interessi tra loro diversissimi) si traduce nella formulazione di alternative decisionali, destinate a informare/conformare la scelta dell'autorità procedente.

## *2. L'ambito di applicazione e il procedimento.*

Le procedure da seguire per l'effettuazione della VAS sono schematicamente indicate dal codice dell'ambiente, che introduce innanzitutto una fondamentale distinzione tra le ipotesi nelle quali si è in presenza di programmi che possono avere un elevato impatto ambientale, per i quali occorre senz'altro procedere a VAS, e quelle nelle quali invece l'ambito circoscritto del programma rende sufficiente una preventiva verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*), all'esito positivo della quale il piano verrà sottoposto a VAS. La distinzione è molto importante, soprattutto per le sue ricadute pratiche, perché i dati forniti dal Ministero in collaborazione con ISPRA indicano che solo un numero esiguo dei piani sottoposti a verifica di assoggettabilità

---

patrimonio culturale, architettonico e archeologico, fattori climatici, aria, acqua, suolo, flora e fauna, salute umana, popolazione.

<sup>26</sup> Come condivisibilmente ha sottolineato E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate*, cit., 542.

<sup>27</sup> Su cui v. per tutti F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2011, 149, G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1075.



viene poi sottoposto a VAS<sup>28</sup>. Ciò significa che di fatto vi è la diffusa utilizzazione di pratiche elusive da parte delle amministrazioni<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda invece le procedure di VAS, svolte e in corso, sono disponibili molti dati ufficiali, che tuttavia non sono pienamente attendibili perché acquisiti attraverso la collaborazione spontanea - quindi disomogenea - delle regioni e degli enti locali<sup>30</sup>. I dati forniti sia dal Ministero che dall'ISPRA mostrano tuttavia che la realtà nazionale è molto differenziata. La maggior parte delle VAS viene effettuata nelle regioni Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana e riguarda in gran parte i piani urbanistici (su un totale di 373 nel 2015, 89 in Emilia Romagna, 63 in Lombardia, 44 nella Provincia di Trento, 33 in Toscana). I dati, che mostrano una certa continuità negli anni, trovano conferma nei numeri del contenzioso amministrativo, che prevalgono in Lombardia, Toscana, Piemonte.

I numeri suggeriscono dunque una geografia variabile dell'istituto e riflettono un contesto territoriale molto diversificato.

Differenziate sono altresì le norme sul procedimento: la disciplina contenuta nel codice dell'ambiente, che è stata profondamente modificata nel 2008<sup>31</sup> e poi nel 2010<sup>32</sup> per essere resa maggiormente conforme alle prescrizioni dettate dal legislatore europeo, ha definito un procedimento tipo, ma molte regioni si sono dotate di leggi ad hoc, o hanno adottato linee guida e circolari, nonché formulari e modelli per le procedure<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Nel 2015 sono state effettuate 1034 verifiche di assoggettabilità, all'esito delle quali sono stati assoggettati a VAS solo 83 piani, mentre 496 piani sono stati esclusi senza prescrizioni, 455 con prescrizioni.

<sup>29</sup> Ciò anche per l'eccessivo ricorso alla tecnica dello *screening* c.d. "multiprescrizionato", come ha di recente osservato D. GRANARA, *Le tecniche elusive dei procedimenti di valutazione ambientale*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2014, 157 ss.

<sup>30</sup> Cfr. l'ultimo rapporto annuale del Ministero dell'Ambiente, che riporta i dati relativi alle procedure di VAS svolte a livello nazionale e regionale nel 2015.

<sup>31</sup> Con il d. Lgs. 6 gennaio 2008, n. 4.

<sup>32</sup> Con il d. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128, seguito dal D.L. n. 70/2011, su cui v. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del D. Lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 104.

<sup>33</sup> L'ANCE ha rilevato come l'analisi di valutazione comparativa sullo stato di attuazione della VAS a livello regionale fornita dal Rapporto 2016 abbia messo in evidenza una serie di criticità, tra le quali soprattutto la frammentazione delle modalità procedurali e la difficoltà per le stesse regioni di avere contezza dello stato dei procedimenti, la questione interpretativa relativa a "modifiche minori", "piccole aree a livello locale" o "piani attuativi di piani già sottoposti a VAS" rappresenta tuttora l'aspetto di maggiore ambiguità della

Pur importanti, innanzitutto al fine di individuare i casi in cui la VAS e la verifica di assoggettabilità sono necessarie<sup>34</sup>, le previsioni del codice delineano per lo più la cornice dell'istituto, perché la materia è oggi pressoché interamente oggetto di legislazione regionale: la disciplina della VAS riflette la varietà di modelli che si registrano, più in generale, in materia di pianificazione del territorio.

D'altra parte, come si è ricordato, la VAS era già presente in leggi regionali prima dell'adozione del codice dell'ambiente e, nonostante essa rientri nel titolo statale di competenza legislativa<sup>35</sup>, la sua disciplina codicistica ha un valore paradigmatico definito debole<sup>36</sup>, e non solo per la centralità assunta dalle leggi regionali, ma anche per le diversità che caratterizzano le diverse prassi applicative

---

normativa VAS che ha portato anche a diverse pronunce giurisprudenziali; i piani urbanistici o, comunque, i piani di livello comunale (sviluppo, recupero, commercio ecc.) rappresentano, dal punto di vista quantitativo, il cuore della VAS praticata in Italia (70% di tutte le VAS svolte e 96% delle verifiche e di assoggettabilità); l'eterogeneità nei termini di durata rapportata anche al fatto che il procedimento di VAS è integrato nel procedimento di approvazione del piano/programma, i termini fissati sono ordinatori e non perentori. La durata media dell'intero procedimento per i piani urbanistici arriva a 2240 giorni in Piemonte e Sardegna, 203 in Emilia Romagna, 144 in Campania). La durata media della verifica di assoggettabilità è pari a 689 giorni nel Lazio, 349 giorni in Puglia, 51 in Umbria.

<sup>34</sup> La distinzione operata dal codice è indisponibile per le regioni, le quali non hanno il potere di spostare determinate tipologie di piani dalla categoria per cui la VAS è obbligatoria a quella in cui deve procedersi a verifica di assoggettabilità, né possono prevedere che determinati piani siano sottratti anche alla verifica di assoggettabilità: sul punto, v. Corte Cost., sentenza 4 luglio 2013, n. 178, che ha censurato la legge della Regione Liguria n. 32/2012 per violazione degli artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost., in quanto ha disposto che i piani ed i programmi e le loro modifiche che rientrano nelle categorie per le quali è previsto l'esperimento della VAS, «che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente», in tal modo abbassando il livello di tutela ambientale ed eludendo le prescrizioni contenute nel codice dell'ambiente, le quali prevedono che in taluni caso possa prescindere dalla VAS ma non dalla verifica di assoggettabilità attraverso la procedura di *screening*.

<sup>35</sup> Come precisato dalla Corte Costituzionale, nella sentenza del 14 luglio 2009, n. 225, che ha dichiarato inammissibili le numerose questioni di incostituzionalità prospettate da varie Regioni con riferimento, tra l'altro, al procedimento di adozione della disciplina contenuta nel codice dell'ambiente, oltre che all'ambito precettivo fatto proprio dalla legislazione statale.

<sup>36</sup> Si riprende la definizione di E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urbanistica e Appalti*, 2010, 1104 ss. L'A. afferma che il codice è intervenuto su un quadro caratterizzato dalla presenza di una già consolidata disciplina regionale e pertanto ha definito soltanto uno dei possibili modelli di VAS, istituto che quindi "ha smarrito la propria unità concettuale prima ancora di essersi effettivamente radicato."

sperimentate e tradotte in atti di *soft law*, oltre che le metodologie tecniche in concreto seguite.

Pur caratterizzata da molteplici variabili, per le quali indispensabile è l'analisi di leggi regionali, linee guida, manuali d'uso e prassi concrete<sup>37</sup>, la procedura ruota intorno ad alcuni principi cardine dettati dal codice dell'ambiente e non modificabili dalle discipline di settore.

Innanzitutto, il codice si limita a prevedere le singole componenti del procedimento, stilando un elenco degli adempimenti che le amministrazioni interessate debbono porre in essere.

Uno dei profili più controversi - ed evidentemente centrale - riguarda l'individuazione dell'autorità competente a svolgere le valutazioni ambientali e ad emettere il parere conclusivo, su cui il codice non detta specifiche prescrizioni. Molte leggi regionali delegano gli stessi enti a cui spetta l'approvazione del piano quali autorità competenti, prevedendo tuttavia garanzie di separazione e soprattutto il possesso di un'adeguata capacità tecnica<sup>38</sup>. In merito, è stata più volte posta la questione della c.d. "porta accanto", ossia della frequente attribuzione delle funzioni di autorità competente a organi facenti parte della medesima amministrazione comunale, spesso posti in posizione di rispettiva sotto o sovraordinazione, e della conseguente paventata perdita di terzietà/ autonomia della valutazione ambientale.

E' noto come sul punto la stessa giurisprudenza europea abbia ritenuto che in

---

<sup>37</sup> Si vedano ad es. le numerose Deliberazioni di Giunta della Regione Lombardia, volte a specificare le modalità procedurali per l'effettuazione della VAS, e da ultimo (D.G.R. 25 luglio 2012, n. 3836) a individuare uno specifico modello metodologico e procedimentale. Uno sforzo di ottimizzazione e di diffusione delle *best practices* in materia viene svolto dall'ISPRA e dai gruppi di lavoro da essa coordinati insieme alle agenzie regionali per l'ambiente: v. ad es. il Manuale 124/2015 contenente *Indicazioni operative a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS* (ISPRA, 2015, scaricabile dal sito), che mette a disposizione degli enti locali dati conoscitivi e buone pratiche a supporto della redazione dei documenti VAS e dei piani da sottoporvi.

<sup>38</sup> V. ad es. la l. n. 10/2010 della Regione Toscana, così come modificata recentemente dalla l. r. n. 17/2016, che prevede (art. 11) che le funzioni amministrative relative alla valutazione ambientale vengano esercitate dall'ente cui compete l'adozione o anche l'approvazione del piano o programma, precisando poi al successivo art. 12 che l'autorità competente, individuata prioritariamente all'interno dell'ente di cui al precedente comma, deve garantire la separazione rispetto all'autorità procedente, un adeguato grado di autonomia e competenza in materia di tutela, protezione, valorizzazione ambientale e sviluppo sostenibile. Analoghe previsioni sono contenute nell'art. 4 della l. Regione Lombardia n. 12/2005.

termini generali la direttiva non richieda che le autorità procedente e competente facciano parte di amministrazioni diverse. Nella sentenza *Seaport*<sup>39</sup>, la Corte di Giustizia ha affermato che l'art. 6, n. 3, della direttiva 2001/42 non impone che sia creata o designata un'altra autorità, situata in tale Stato membro o in tale parte di quest'ultimo, che possa procedere alle consultazioni previste dalla citata disposizione, precisando tuttavia che la suddetta normativa impone che, in seno all'autorità normalmente responsabile della consultazione in materia ambientale, sia organizzata una separazione funzionale in modo tale che l'autorità competente disponga di un'autonomia reale, la quale implichi, segnatamente, che essa abbia a disposizione mezzi amministrativi e risorse umane propri, nonché sia in tal modo in grado di svolgere i compiti attribuiti alle autorità consultive ai sensi di tale direttiva, e, in particolare, di fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma previsto dall'autorità dalla quale essa promana.

Anche la giurisprudenza nazionale ha più volte avuto modo di pronunciarsi sul punto, affermando che *“Poiché la valutazione ambientale strategica (v.a.s.) non è configurata come un procedimento o sub procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, è legittima e anzi quasi fisiologica l'evenienza che l'autorità competente alla v.a.s. sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente”*<sup>40</sup>, quella della terzietà dell'autorità competente è una regola tendenziale, che *“non può essere avulsa da valutazioni relative al contesto nell'ambito del quale ci si trova ad operare”*<sup>41</sup> e che, insomma, *“de jure condito non costituisce un requisito necessario della stessa.”*

E' evidente anche in questo caso che, al di là delle regole formali circa la competenza di ciascuna autorità a porre in essere i singoli adempimenti, quel che conta è l'effettiva instaurazione di un rapporto dialettico tra l'autorità preposta a compiere le valutazioni ambientali e quella competente ad adottare il piano: se l'exasperazione del principio della separazione può produrre una disfunzione del processo decisionale, che più facilmente potrebbe improntarsi a un modello

---

<sup>39</sup> EU:C:2011:681.

<sup>40</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 133/2011.

<sup>41</sup> Così TAR Piemonte, II Sez., 2031/2014, che fa riferimento alla sentenza citata nella nota che precede e a C.d.S. sez. IV, n. 4926 del 17/09/2012. Da ultimo, sul punto, v. anche TAR Lombardia, Milano, n. 374/2016.

autorizzatorio, la concentrazione su di un unico ufficio delle competenze decisionali potrebbe vanificare la prospettiva del necessario confronto tra i diversi interessi. Ancora una volta, le mere regole formali si rivelano insufficienti a individuare un equilibrio che in molti casi spetta alle stesse amministrazioni trovare.

Un altro punto nodale riguarda la tempistica. Secondo quanto previsto dal primo comma dell'art. 11, l'avvio della VAS deve essere contestuale all'inizio del procedimento di pianificazione. E' evidente che il mero obbligo di avvio contestuale, inteso come *dies a quo* per l'inizio della procedura di VAS, di per sè potrebbe essere un adempimento meramente formale e del tutto insufficiente a garantire l'integrazione del procedimento di VAS con quello di piano, e non il suo mero svolgimento in parallelo<sup>42</sup>. Tale previsione si collega a quella che prevede che la procedura debba concludersi prima dell'approvazione del piano, Ancora oggi, non manca giurisprudenza volta a ritenere legittima una VAS intervenuta dopo l'adozione del piano purché prima della sua approvazione<sup>43</sup>, e tuttavia ciò che rileva non è il momento iniziale o conclusivo della procedura ma le sue concrete modalità di svolgimento<sup>44</sup>.

Volendo schematizzare la sequenza, essa prevede l'adozione "alternata" di atti di competenza dell'autorità procedente, ossia quella che approverà il piano, e dell'autorità competente, quella preposta alle verifiche di carattere ambientale: la prima dovrà avviare la procedura di VAS, ovvero quella di verifica di assoggettabilità. Essa provvederà, in dialogo con l'autorità competente, a predisporre il rapporto ambientale (ovvero il rapporto preliminare in caso di verifica di assoggettabilità), ossia il documento conoscitivo di fondamentale importanza sul quale poi l'autorità competente baserà le sue verifiche e le sue valutazioni, che verranno espresse nel parere motivato, per essere poi riassunte dall'autorità procedente nella dichiarazione di sintesi, prima di procedere all'approvazione del piano o del programma.

---

<sup>42</sup> Come sottolineato da E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, il quale osserva come se intesa nel suo senso letterale la previsione codicistica rischia di tradurre la VAS in un mero adempimento di tipo autorizzatorio, tanto più ove essa intervenga quando le principali variabili delle possibili scelte sono state individuate.

<sup>43</sup> V. ad es. TAR Piemonte, Torino, n. 501/2016, TAR Umbria n. 95/2015.

<sup>44</sup> Come opportunamente di recente affermato da TAR Lombardia, Milano, sez. II, sentenza n. 1209/2016.

Il rapporto ambientale è forse l'atto più importante dell'intero procedimento, che incide sulla qualità del risultato finale, in quanto traccia il perimetro delle valutazioni che spetteranno all'autorità competente, individuando, descrivendo e valutando gli impatti significativi che il piano può avere sull'ambiente.

E' un atto per il quale determinante è la capacità tecnica delle amministrazioni procedenti e l'utilizzazione di metodologie corrette e condivise<sup>45</sup>.

All'interno del procedimento trovano spazio poi sia la partecipazione del pubblico, sia le consultazioni con le altre autorità chiamate a esprimersi, spesso in conferenza di valutazione, perché titolari di competenze nel campo dei vari interessi aventi ricaduta ambientale. Talune leggi regionali disciplinano in dettaglio ciascuna fase del procedimento di VAS, prevedendo ad esempio per le varianti una verifica di assoggettabilità semplificata, specificando le forme di partecipazione e la loro tempistica e modalità, oppure prescrivendo il ricorso a forme associate di gestione delle funzioni di autorità competente (particolarmente utili per i comuni di piccole dimensioni)<sup>46</sup>.

La partecipazione del pubblico, alla quale invero il codice dedica nell'art. 14 poche previsioni, dovrebbe essere il cuore della procedura di VAS, destinata in molti casi ad assorbire la partecipazione prevista nell'ambito dei procedimenti di pianificazione. Essa prevede il coinvolgimento in varia forma - da quella più tradizionale delle osservazioni scritte al dibattito pubblico al forum on-line - del pubblico, inteso sia come aggregazione collettiva (associazioni ambientaliste) sia come singolo cittadino.

Le previsioni codicistiche, ancora una volta, non sono che la cornice di quanto in modo più articolato viene previsto dal legislatore regionale, attraverso la previsione di modalità partecipative talora più incisive come l'inchiesta pubblica<sup>47</sup>.

Pur mancando delle evidenze empiriche sul punto, dai dati consultabili a livello regionale non si ricava la presenza di un elevato tasso di interventi partecipativi, forse

---

<sup>45</sup> Certamente di grande ausilio sono i manuali, le regole d'uso e gli altri documenti tecnici, ma è evidente come le differenze metodologiche possano dare luogo a risultati eterogenei, come rileva E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica*, cit. 778, il quale osserva come vi sia un diffuso "anarchismo" metodologico.

<sup>46</sup> Si veda la legge Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, che ha rinviato la disciplina di ulteriori aspetti di dettaglio a un regolamento regionale.

<sup>47</sup> Prevista ad es. dall'art. 11 della legge Regione Liguria n. 32/2012.

anche perché, salvo eccezioni, tuttora anche la partecipazione alla procedura di VAS segue lo schema della partecipazione classica ai procedimenti di pianificazione, strutturata sulla presentazione di opposizioni e osservazioni. Essa finisce quindi per attrarre un numero limitato di soggetti e in prevalenza coloro che dalle singole previsioni di piano ricevono (o temono di ricevere) un pregiudizio, in termini di diminuzione delle possibilità di trasformazione, o di diversa penalizzazione dei suoli di loro proprietà.

Anche su questo punto si registra una forte differenziazione delle prassi a livello territoriale e dunque una scarsa omogeneità nella quantità e alla qualità della partecipazione del pubblico ai procedimenti di VAS<sup>48</sup>.

Per quanto riguarda la fase conclusiva del procedimento, il parere motivato dell'autorità competente (per il quale la denominazione di parere sembra invero riduttiva) è certamente vincolante per l'autorità procedente che, ai sensi dell'art. 15, provvede, prima della presentazione del piano per l'approvazione, e tenendo conto delle risultanze del parere motivato, alle "opportune revisioni del piano o del programma", ma è evidente che in concreto il margine di apprezzamento, comunque sussistente in capo all'amministrazione procedente, si riempirà di contenuto a seconda delle circostanze del caso specifico e delle risultanze emerse dalla verifica di sostenibilità ambientale effettuata dall'autorità competente.

E d'altra parte, se è vero che le considerazioni ambientali dovrebbero integrarsi con quelle relative ad altri interessi, e non essere meramente prese in considerazione<sup>49</sup>, è molto difficile individuare in astratto cosa ciò realmente significhi.

---

<sup>48</sup> V. ad es. la Delibera della Regione Lombardia recante Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi (consultabile sul sito della Regione), la quale al punto 6, osserva come "perché i processi di partecipazione nell'ambito della VAS abbiano successo e producano risultati significativi, il pubblico, non solo i singoli cittadini ma anche associazioni e categorie di settore, è opportuno sia coinvolto in corrispondenza di diversi momenti del processo", auspicando che al fine di offrire una informazione tempestiva e avviare una partecipazione effettiva vengano utilizzati strumenti di tipo informatico e avviati forum on-line, i cui risultati vengano poi resi pubblici e divengano parte integrante del processo di VAS.

<sup>49</sup> Con riferimento alle risultanze della VAS, parlano espressamente di un "duty to integrate them, rather than a duty to take them into account" J. JANS-H.H.B. VEDDER, *European Environmental Law*, cit., 322.

Ed infatti, lo spettro delle valutazioni che le autorità sono chiamate a effettuare è quanto mai diversificato, soprattutto nei procedimenti che interessano un ambito territoriale esteso, come quelli volti all'adozione di piani strutturali o di area VAS, poiché in questo caso orientano le politiche generali del territorio e implicano il confronto tra interessi e valori non solo strettamente ambientali, ma anche e soprattutto economici e sociali.

Si pensi alla differenza che può esserci tra piani che comportano trasformazioni fisiche del territorio e localizzazione di singole opere o infrastrutture, ovvero piani strategici o strutturali e piani prevalentemente finanziari come i POR<sup>50</sup>, che assegnano risorse finanziarie a una serie di obiettivi e la cui valutazione in termini di ricadute ambientali coinvolge in grande misura anche l'impatto economico e sociale, in molti casi difficilmente prevedibile e misurabile nel momento in cui viene effettuata la VAS<sup>51</sup>.

La necessità di collocare le valutazioni lungo una scala che progressivamente si fa via via più ristretta rende evidente come la pubblicazione del piano con i suoi allegati non sia che una conclusione provvisoria della VAS, che dovrebbe considerarsi un procedimento aperto, a "formazione progressiva", destinato a proseguire il suo corso anche e soprattutto dopo che il singolo piano è stato approvato e nel corso della sua concreta attuazione.

E' questa la finalità del monitoraggio, che consiste nella programmazione e la messa in atto di verifiche periodiche volte a verificare l'effettivo impatto del piano sull'ambiente e a mettere in campo strategie di mitigazione, ma soprattutto a studiare la necessità di apportare eventuali modifiche. E tuttavia, il monitoraggio è la fase più

---

<sup>50</sup> Si veda ad es. rapporto ambientale predisposto dalla Regione Lazio per il POR 2014-2020 (consultabile sul sito della Regione), nel quale si ammette che una serie di impatti non sono prevedibili nella fase di stesura del rapporto.

<sup>51</sup> L'accuratezza di tali valutazioni è particolarmente importante quando per un determinato piano si chiedono dei finanziamenti europei, giacché le competenti istituzioni sono chiamate a effettuare una valutazione fondata innanzitutto sulla sostenibilità ambientale e sociale del piano di cui si chiede il finanziamento. Un esempio interessante è quello del finanziamento ottenuto dalla Città di Bologna per la realizzazione del proprio piano strutturale comunale da parte della Banca Europea degli Investimenti (il procedimento è consultabile sul sito istituzionale della BEI), la quale ha sottoposto a valutazione il documento di Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del piano per decidere se ammettere o meno a finanziamento l'iniziativa.



trascurata del ciclo della VAS, sulla quale per di più pochi - e incompleti - dati conoscitivi sono disponibili<sup>52</sup>.

### 3. La VAS nella giurisprudenza: profili sostanziali e processuali.

La giurisprudenza amministrativa ha dato negli anni un costante contributo alla soluzione dei molteplici problemi interpretativi e applicativi posti dall'utilizzazione dell'istituto in oggetto, contribuendo ad affermare, ad esempio, l'importanza della VAS quale indispensabile momento integrativo dell'attività decisionale di pianificazione/programmazione e non quale mero adempimento procedimentale esterno<sup>53</sup>.

Decisivo è stato senz'altro l'apporto della giurisprudenza alla chiarificazione di alcuni importanti aspetti del procedimento e *in primis* alla definizione dell'ambito di assoggettamento di piani e programmi alla VAS.

Anche sulla base di quanto più volte ribadito dalle corti europee, la giurisprudenza ha avuto nel complesso un atteggiamento rigoroso, con un'unica eccezione, data dal piano paesaggistico. Vi è infatti un orientamento consolidato<sup>54</sup> che si fonda sul presupposto che per essere sottoposti all'obbligo di VAS i piani debbono essere in grado di comportare una alterazione (intesa come alterità degenerata) dell'ambiente complessivamente considerato. Una tale alterazione non scaturirebbe dalla adozione dei piani paesaggistici, i quali comportano unicamente modificazioni positive, innalzando il livello, singolo e/o complessivo, della protezione ambientale.

La giurisprudenza ritiene non condivisibile la considerazione secondo la quale la necessità della VAS si evincerebbe anche dal fatto che alla stessa deve essere ricondotta non solo una finalità meramente protettiva dell'ambiente ma anche un

---

<sup>52</sup> Come viene segnalato al punto 2.4 (pag. 29) del rapporto 2016 del Ministero dell'Ambiente.

<sup>53</sup> “La valutazione ambientale strategica (VAS) è lo strumento volto a garantire gli effetti sull'ambiente dei piani e dei programmi, così da anticipare la valutazione della compatibilità ambientale ad un momento anteriore alla loro elaborazione ed adozione” (Cons. St. Sez. IV, n. 4151/2013, n. 2446/2013 e n. 5715/2012).

<sup>54</sup> Da ultimo, Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sentenza n. 36/15.

ruolo pro-attivo di sviluppo della tutela ambientale<sup>55</sup>. I giudici hanno ritenuto che il ruolo pro-attivo (rivolto cioè al futuro nel senso di dirigere e spingere la tutela dell'ambiente verso direzioni nuove) non possa essere ricondotto ad una mera scansione procedimentale – quale appunto la V.A.S. - ma debba piuttosto essere ricondotto più propriamente al prodotto (*lato sensu* normativo) finale del procedimento, e cioè al Piano paesaggistico stesso<sup>56</sup>. Ricorrono, nella giurisprudenza prevalente<sup>57</sup> affermazioni come “Il piano paesaggistico in senso stretto “non determina alcun impatto sull'ambiente (anzi, lo protegge), non abilita “alla realizzazione di progetti sul territorio” e non cagiona alcuna “alterazione dell'ambiente”.

Queste conclusioni non possono essere condivise, soprattutto ove si tenga presente la centralità e la multifunzionalità che il piano paesaggistico ha assunto negli ultimi anni, con efficacia sovraordinata a quella di qualsiasi altro strumento pianificatorio, ma anche e soprattutto con portata di piano generale e non più settoriale<sup>58</sup>.

Merito della giurisprudenza è altresì aver precisato la distinzione tra piano e

---

<sup>55</sup> Cfr. TAR Catania, sez. II, n. 2065/2014.

<sup>56</sup> Ruolo pro-attivo che, secondo i giudici, è connaturale proprio all'essenza del Piano stesso - in sostanza è lo scopo primario dell'atto pianificatorio in questione – che deve essere riconosciuto a quest'ultimo indipendentemente dalla V.A.S., che viceversa costituisce solo uno dei modi (non necessario perché non unico) con i quali si può istruire proceduralmente un atto avente indirizzo e sviluppo ambientale.

<sup>57</sup> Contra, v. però TAR Catania, sez. I, n. 2146/2011, in cui si afferma che: “la tesi difensiva sostenuta dall'amministrazione regionale secondo la quale il piano in questione non determina alcun impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale essendo “preordinato a dettare un quadro conoscitivo e una normativa di riferimento per l'attività di tutela, eminentemente conservativa de valori paesaggistici, non appare condivisibile alla luce di un provvedimento che è invece imperniato sulla “rivisitazione critica del rapporto tra pianificazione paesistica e governo del territorio”, sul parziale superamento della concezione solo conservativa del paesaggio e sul riconoscimento del paesaggio come risorsa per lo sviluppo (cfr. relazione generale e relazioni tematiche allegate al piano). Peraltro, ammettere che un piano preordinato alla tutela e allo sviluppo dei valori dell'ambiente del paesaggio (e che quindi necessariamente impone forme di tutela che incidono sull'assetto del territorio) non debba essere preceduto dalla verifica ambientale finirebbe per vanificare la finalità della disciplina sulla V.A.S. e di conseguenza di pregiudicare la corretta applicazione delle norme comunitarie, frustrando così gli scopi perseguiti dalla Comunità Europea con la direttiva 2001/42/CE, come quello di salvaguardia e promozione dello “sviluppo sostenibile”, espressamente enunciato all'art. 1 della direttiva.”

<sup>58</sup> Sul piano paesaggistico e sulla dimensione degli interessi che vi vengono contemplati, v. per tutti P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio*, Torino, 2011.

opera (o progetto) ai fini dell'assoggettabilità a VAS di varianti apportate agli strumenti urbanistici, così chiarendo il rapporto tra quest'ultima e la procedura di via<sup>59</sup>.

Importante è altresì l'opera della giurisprudenza nel verificare i presupposti per sottoporre a verifica di assoggettabilità i piani e le loro varianti<sup>60</sup> e nel precisare i confini tra le tipologie di piano che debbono essere sottoposte a VAS e quelle "piccole aree a livello locale" per le quali l'adozione di piani attuativi non prevede tale obbligo: a questo proposito, su rinvio pregiudiziale del TAR Veneto, la Corte di Giustizia ha avuto recentemente modo di precisare come la nozione di "piccola area" non debba essere unicamente quantitativa (espressa cioè in termini di estensione dell'area), ma ricavata da due elementi, il fatto che il piano o il programma venga adottato da un'autorità locale e non regionale o nazionale e il fatto che l'area costituisca, all'interno dell'ambito territoriale di competenza dell'autorità locale, e proporzionalmente a detto ambito territoriale, un'estensione minima<sup>61</sup>.

Non meno importante è la giurisprudenza che si è formata sui profili processuali e segnatamente su legittimazione e interesse a ricorrere avverso la mancata sottoposizione a VAS, ovvero la presenza di vizi formali o sostanziali nel

---

<sup>59</sup> Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, n. 4194/2015 e Cons. Stato, sez. IV, 2014, n. 2569/2014, che ha precisato che quando l'opera sia stata già prevista dallo strumento pianificatorio il legislatore e 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 evidenzii 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. La sentenza ha chiarito poi che "Si tratta di una soluzione normativa che, avendo principalmente ad oggetto il progetto (e non il Piano da variare), è caratterizzata da un approccio "non" preventivo, ossia non finalizzato alla ricerca di opzioni localizzative alternative (com'è tipico dell'approccio concomitante e collaborativo della VAS), ma focalizzato esclusivamente alla valutazione dell'impatto ai fini di un'alternativa sì/no. La soluzione è corretta e non confligge con il principio di massima tutela ambientale al quale è votata la VIA. Sacrifica piuttosto l'interesse allo sviluppo urbanistico ed economico nella misura in cui l'opera potrebbe prestarsi ad essere realizzata in luoghi diversi da quelli proposti, ma ciò è frutto di una scelta del legislatore che punta sulla centralità ed importanza di una corretta e preventiva pianificazione. Per un caso di erronea effettuazione di una procedura di via in luogo della VAS, v. Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 263/2015.

<sup>60</sup> V. ad es. TAR Lombardia, n. 829/2016, sull'illegittimità di una variante al piano di un parco adottata in assenza di VAS e di valutazione di incidenza; Cons. Stato, sez. IV, n. 1278/2015 e TAR Campania, Napoli, n. 585/2016, in materia di piani di zonizzazione acustica e di relativi regolamenti attuativi adottati in assenza di VAS.

<sup>61</sup> V. Corte di Giustizia UE, III sezione, EU:C:2016:978.

procedimento svolto dall'amministrazione. Sul punto, i giudici tracciano una distinzione netta tra i casi in cui ad agire sono singoli, che lamentano la non corretta applicazione della normativa in materia di VAS, puntando all'annullamento del piano e alla sua riedizione al fine di ottenere maggiori potenzialità edificatorie o di trasformazione e i casi in cui il ricorso viene promosso da un'associazione ambientalista, portatrice di un interesse diffuso/collettivo alla tutela dell'ambiente e a un corretto espletamento della valutazione ambientale.

Nella prima ipotesi, al fine di decidere in punto di legittimazione e di interesse a ricorrere, i giudici amministrativi si basano sul tipo di censure e sul *petitum* delle impugnazioni, ritenendo che, quando ad agire sono dei singoli, cittadini o imprese, essi debbano ritenersi legittimati a lamentare o la mancata effettuazione della VAS (alla quale, in caso di rinnovazione, potrebbe conseguire anche una rinuncia ad adottare il piano o la variante ritenuta lesiva) ovvero la presenza di vizi suscettibili di incidere sul regime dei suoli di loro proprietà, ed effettuando in questi casi una valutazione approfondita dell'interesse azionato in rapporto alle censure proposte e alle misure chieste<sup>62</sup>.

Nel primo caso, dunque, la giurisprudenza ritiene che la legittimazione e l'interesse possano essere riconosciuti in misura più ampia<sup>63</sup>, mentre nel secondo

---

<sup>62</sup> Cfr. sul punto Cons. Stato, sentenza n. 133/2011. V. TAR Lombardia, Milano, sez. II, sentenza n. 1097/2016, sulla necessità per il ricorrente di fondare il proprio interesse a ricorrere non già sulla presenza di generici vizi nella procedura di VAS, ma sulla connessione tra le conclusioni raggiunte in sede di VAS e le determinazioni lesive oggetto di impugnazione. V. anche, *ex multis*, TAR Lombardia, sez. II, 2180/2014: “le censure inerenti il procedimento di VAS sono ammissibili nei limiti in cui la parte istante specifichi quale concreta lesione alla sua proprietà sia derivata dall'inosservanza delle norme sul procedimento; in altri termini non deve trattarsi di una doglianza meramente “strumentale”, ma sostanziale, visto che il generico interesse ad un nuovo esercizio del potere pianificatorio dell'Amministrazione è insufficiente a distinguere la posizione del ricorrente da quella del *quisque de populo*” Tar Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 11.07.2012 n. 1955). (cfr. Consiglio di Stato, n. 133/2011, nonché, n. 7439/2010; n. 4542/2010 n.; n. 2629/2010; nonché, sempre in tema di legittimazione e interesse al ricorso, la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, del n. 4/2011)

<sup>63</sup> In questi casi, sostiene Cons. Stato, sentenze n. 4200 e 4200/2013, “non è possibile preconizzare l'esito a cui sarebbe approdata la VAS e l'eventuale pregiudizio che la originaria parte ne avrebbe potuto ricavare”. Pur ammettendo che di solito l'effettuazione della VAS porta all'imposizione di prescrizioni più stringenti rispetto a quelle contenute nel piano o programma soggetto a valutazione, il Supremo Consesso ha ritenuto che “per un verso, detta regola non può essere elevata a sistema (non può escludersi, in via di principio, che la espletata VAS introduca elementi di giudizio non già puramente e semplicemente

richiede la puntuale dimostrazione di un interesse specifico all'annullamento per vizi della VAS che incidono sulla situazione del ricorrente<sup>64</sup>.

In conclusione, con riferimento alle azioni promosse da singoli, individui o imprese, la giurisprudenza amministrativa tende a confermare l'orientamento formato in materia di impugnative degli strumenti urbanistici, che, pur riconoscendo la prioritaria natura degli interessi che attraverso la VAS l'ordinamento intende tutelare, non si spinge fino a configurare azioni di tipo puramente oggettivo del tutto svincolate dalla dimostrazione di un pregiudizio individuale<sup>65</sup>.

Una legittimazione ampia a ricorrere avverso il mancato rispetto delle previsioni in materia di VAS (o a proporre intervento), senza ulteriori condizionamenti quanto alla necessità di mostrare anche uno specifico interesse, viene riconosciuta alle associazioni che hanno la finalità di tutela dell'ambiente, in armonia con quanto previsto già dalla legge n. 349/1986<sup>66</sup> e richiesto anche dalla normativa e dalla giurisprudenza di fonte europea e internazionale<sup>67</sup>.

Si conferma tuttavia la persistente difficoltà del giudice a dare voce nel processo amministrativo alle istanze di tutela non organizzate, che non facciano capo

---

“restrittivi” di prescrizioni ma modificativi delle stesse, rimodulativi, etc); per altro verso, i proprietari dei suoli soggetti a regolamentazione hanno comunque l'interesse a che ciò avvenga mediante atti immuni da censure, di guisa che possano comunque contare sulla stabilità ed incontestabilità dell'assetto di interessi prefissato nell'atto”.

<sup>64</sup> Giurisprudenza pacifica. Oltre a Cons. Stato, sentenza n. 133/2011, v. TAR Lombardia, 1973/2014, in cui viene ribadito che “per fondare l'interesse al ricorso in relazione alle censure afferenti la V.A.S. occorre fornire la dimostrazione che i vizi lamentati abbiano inciso in modo diretto e determinante sulle scelte specificamente riguardanti le aree del ricorrente, traendo da ciò la logica conseguenza che dette scelte avrebbero potuto essere differenti ove si fosse proceduto ad una nuova V.A.S. emendata da tali vizi. Come questa Sezione ha già affermato, alla luce della più recente impostazione giurisprudenziale, incline a porre forti limiti alla configurabilità anche dell'interesse cd. strumentale all'impugnazione dello strumento urbanistico, neppure l'esistenza di siffatto interesse sotteso alla riedizione della procedura di V.A.S. può essere ritenuta sufficiente ad integrare la condizione dell'azione qui contestata (Tar Lombardia, Milano, sez. II, n. 297/2012). In applicazione di questi principi, si può quindi affermare che la ricorrente avrebbe dovuto precisare come e perché le conclusioni raggiunte in sede di valutazione ambientale strategica, nella specie, abbiano svolto un tale ruolo decisivo sulla qualificazione delle aree di sua proprietà.”

<sup>65</sup> Sul punto sia consentito un rinvio a P. CHIRULLI, *Aspettative di provvedimento e altre situazioni soggettive tutelate nel diritto urbanistico*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Napoli, 2013, 1293 ss.

<sup>66</sup> E oggi riconosciuto espressamente dagli articoli 309 e 310 del codice dell'ambiente.

<sup>67</sup> Può qui solo farsi un cenno alle ricadute in materia di accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti in materia ambientale riconosciuti dalla Convenzione di Aarhus, nonché dai successivi atti di recepimento.

cioè a centri riconosciuti di aggregazione collettiva<sup>68</sup>, e a mantenere tendenzialmente ferma la dicotomia tra azioni promosse a tutela degli interessi individuali e azioni proposte da associazioni poste a tutela di interessi diffusi, ossia tra forme di legittimazione soggettiva e forme di legittimazione oggettiva<sup>69</sup>.

Un altro profilo su cui il contributo della giurisprudenza è stato determinante, è quello che riguarda le conseguenze da ricollegare all'accertamento di un vizio procedurale o dell'integrale omissione della valutazione. La natura sostanziale delle valutazioni che vengono effettuate dall'autorità competente - tali da conformare e condizionare le successive scelte nell'adozione del piano - evidentemente esclude che, anche in presenza di vizi procedurali, possa darsi luogo alla prevalenza del principio di conservazione di cui all'art. 21-*octies* della legge sul procedimento. Del resto l'art. 11, c. 5, del codice, con una previsione sovente ribadita dalle leggi regionali, prevede espressamente che la mancata effettuazione della VAS dà luogo ad annullabilità per violazione di legge della decisione finale, ossia del piano<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Sulla persistente non linearità degli orientamenti giurisprudenziali, con specifico riferimento alle associazioni istituite a tutela dell'ambiente, v. le considerazioni di M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 752 ss. Di recente sul tema, nell'ambito di una letteratura molto ampia di cui non è in questa sede possibile dare esaustivamente conto, v. V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 351 ss., P. DURET, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, ivi, 2008, F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, ivi, 2015, 413 ss.; R. LEONARDI, *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune acquisizioni ancora giurisprudenziali*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 3.

<sup>69</sup> Secondo la distinzione tracciata da V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, cit., 382 ss., il quale sottolinea come tali due diverse forme di legittimazione siano pur sempre espressione di una giurisdizione di tipo soggettivo, nella quale vigono cioè tutti i principi propri del giudizio di parti, primo tra tutti il principio della domanda.

<sup>70</sup> Ciò esclude che, anche alla luce della normativa sopravvenuta in materia di procedimento amministrativo, possa configurarsi un'ipotesi di silenzio-assenso secondo quanto previsto dall'art. 17-bis della l. n. 241/90. D'altra parte, il riferimento dell'art. 15, 1 comma, alla tutela avverso il silenzio per l'ipotesi in cui il parere non venga emanato nei termini previsti dalla legge conferma come la VAS sia un tipico caso di provvedimento/procedimento necessariamente espresso, dal quale non si può prescindere e che non può essere sostituito dal provvedimento tacito. Come la giurisprudenza ha avuto modo di confermare, la mancata emissione del parere costituisce un'ipotesi di silenzio inadempimento, avverso il quale può essere esperita apposita azione dinanzi al giudice amministrativo: cfr. da ultimo TAR Calabria, sez. I, sentenza n. 393/2016. Sarebbe favorevole a ritenere applicabile anche

E' opportuno ricordare come sul punto, anche in relazione ai vizi procedurali che possano aver inficiato la valutazione, ad esempio privandola dell'apporto partecipativo degli interessati, anche la giurisprudenza europea abbia avuto modo di pronunciarsi dando un'interpretazione particolarmente rigorosa alle norme in materia. E' noto l'orientamento con cui la Corte di Giustizia - in relazione alla procedura di valutazione di impatto ambientale ma con considerazioni che possono ritenersi valide anche con riferimento alla VAS - ha affermato che non può spettare al ricorrente dimostrare che, laddove l'amministrazione dovesse ripetere le proprie valutazioni emendandole del vizio procedurale lamentato, la decisione sarebbe diversa, e che in questi casi spetta semmai all'amministrazione o allo stesso giudice fornire la prova dell'indifferenza del vizio lamentato rispetto alla sostanza della decisione adottata<sup>71</sup>. La giurisprudenza europea ha inoltre chiarito che non solo la mancanza della VAS, ma qualsiasi vizio del procedimento posto in essere dall'amministrazione può

---

al parere conclusivo della VAS l'art. 17-bis, terzo comma, della legge 241/90 S. AMOROSINO, *La valutazione ambientale strategica*, cit.

<sup>71</sup> E' il noto caso *Gemeinde Altrip* (EU:C:2013:712), in cui la Corte di Giustizia ha affermato che "l'attribuzione dell'onere della prova di tale nesso di causalità al ricorrente, conformemente alla normativa nazionale, è tale da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti ad esso conferiti da detta direttiva, tenuto conto, in particolare, della complessità dei procedimenti in questione o della tecnicità delle valutazioni di impatto ambientale". Tali conclusioni sono state ribadite, più recentemente, nel caso *Commissione Europea c. Germania*, EU:C:2015:683, in cui la Corte, sempre in materia di omessa partecipazione in un procedimento di valutazione di impatto ambientale, ha avuto modo di ribadire che una disposizione di diritto interno che pone a carico del ricorrente « membro del pubblico interessato » l'onere della prova dell'esistenza di un nesso di causalità tra il vizio di procedura che egli deduce e l'esito della decisione amministrativa, costituisce una violazione del diritto europeo. In quest'ultima decisione, la Corte di Giustizia ha altresì precisato che "il legislatore dell'Unione non ha inteso né limitare i motivi che possono essere invocati a sostegno di un ricorso ai sensi di una disposizione di diritto nazionale che ha trasposto l'articolo 11 della direttiva 2011/92, né subordinare la possibilità di invocare un vizio di procedura alla condizione che esso abbia avuto un'incidenza sul tenore della decisione finale contestata. Ne deriva che la violazione di un diritto, ai sensi dell'articolo 11 della direttiva 2011/92, può essere esclusa solo qualora l'autorità giurisdizionale o l'organo presi in considerazione in detta disposizione siano in grado di ritenere – senza far gravare in alcun modo sul richiedente l'onere della prova del nesso causale menzionato al punto precedente della presente sentenza, ma tenuto conto eventualmente degli elementi di prova forniti dal committente o dalle autorità competenti e, più in generale, dell'insieme degli elementi del fascicolo ad essi sottoposto – che la decisione contestata non sarebbe stata diversa in assenza del vizio di procedura invocato da detto richiedente". Da ultimo, la Corte di Giustizia (caso C-348/15, EU:C:2016:882), ha affermato che non può considerarsi autorizzato un progetto previsto da una disposizione normativa e non assoggettato a via, sebbene sia scaduto il termine di ricorso per impugnarlo.

condurre all'annullamento<sup>72</sup>.

Anche in ossequio a quanto affermato dalle corti europee, l'accertamento della presenza di vizi procedimentali relativi alla VAS viene sempre considerato con particolare rigore dalla nostra giurisprudenza, la quale ha in taluni casi modulato diversamente gli effetti della sentenza sulle esigenze del caso concreto, limitandosi a disporre obblighi di *facere* attraverso l'effetto conformativo in luogo dell'annullamento, ma assicurando comunque la conformazione dell'attività amministrativa all'obbligo di porre in essere la procedura di VAS<sup>73</sup>.

Quanto, infine, all'intensità del sindacato effettuato dal giudice amministrativo sulla procedura di VAS e sul rapporto tra le sue risultanze e le valutazioni contenute nel piano, si registrano orientamenti diversificati.

Da una parte, il parere conclusivo della VAS, al pari degli atti endoprocedimentali che lo precedono, viene considerato come caratterizzato da un contenuto tecnico e discrezionale, spesso qualificato come merito *tout court*, e come tale non sindacabile se non per vizi macroscopici o di natura procedurale<sup>74</sup>.

Non mancano tuttavia pronunce che si spingono a valutare l'adeguatezza dell'istruttoria e soprattutto delle valutazioni finali compiute nel parere motivato, risolvendosi a censurare pareri generici o dai quali emerge un superficialità di analisi

---

<sup>72</sup> Sempre nel caso *Altrip* di cui alla nota che precede, la Corte di Giustizia ha infatti affermato che "l'articolo 10 bis della direttiva 85/337 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che gli Stati membri limitino l'applicabilità delle disposizioni di trasposizione di tale articolo al caso in cui la legittimità di una decisione sia contestata a causa dell'omissione della valutazione ambientale, senza estenderla a quello in cui una valutazione siffatta sia stata realizzata ma sia affetta da vizi".

<sup>73</sup> Si veda il noto caso deciso da Cons. Stato, sez. VI, n. 2755/2011, in cui un piano faunistico-venatorio è stato dichiarato illegittimo ma il Supremo Consesso, al fine di non privare il territorio di qualsiasi regolamentazione e di tutte le prescrizioni di tutela sostanziali contenute nel piano già approvato, ha deciso di non disporre l'annullamento - *ex tunc* o *ex nunc* - del piano, bensì di prevedere ad approvare un nuovo piano nel pieno rispetto delle previsioni relative alla doverosa effettuazione della procedura di VAS: sulla sentenza, molto commentata in dottrina per l'innovatività della soluzione scelta, v. in particolare, con riferimento ai profili che qui interessano, F. DORO, *La valutazione ambientale strategica nella giurisprudenza amministrativa, costituzionale e comunitaria: profili sostanziali e implicazioni processuali*, in *Riv. giur. Urb.*, 2013, 141 ss.

<sup>74</sup> Giurisprudenza pacifica: v. *ex multis*, TAR Lombardia, sez. III, n. 627/2013.



o l'assenza di una valutazione concreta delle potenziali ricadute sull'ambiente del piano preso in considerazione<sup>75</sup>.

Anche nei casi in cui i giudici ritengono di doversi limitare a censurare evidenti profili di irragionevolezza, essi non rinunciano a verificare con analiticità la correttezza e la completezza del procedimento, valutandone la coerenza d'insieme ma al tempo stesso analizzandone le singole componenti<sup>76</sup>, e talora ricavandone l'irrazionalità della scelta finale effettuata<sup>77</sup>.

Queste decisioni mostrano come sia importante, anche ai fini dell'efficacia e dell'effettività del controllo giurisdizionale, il modo in cui, attraverso le diverse scansioni procedimentali e i singoli atti in cui esse si concretano, le valutazioni ambientali svolte dall'autorità competente si combinano con quelle di competenza dell'autorità procedente. Ma su questo aspetto si tornerà nel paragrafo che segue.

#### 4. Bilanci e prospettive.

Non v'è dubbio in questi dieci anni dalla sua codificazione l'istituto della VAS abbia complessivamente svolto un ruolo importante nell'orientare il processo di formazione di piani e programmi verso una maggior integrazione dei valori ambientali.

---

<sup>75</sup> Si vedano di recente Cons. Stato, I sez. consultiva, parere n. 178/2017, reso su ricorso straordinario, in cui il parere motivato è stato ritenuto illegittimo in quanto “mero ‘ludo cartaceo’ di conferma di una decisione presa *aliunde*”, TAR Toscana, sez. I, n. 64/2017, in cui, con riferimento all'impugnativa di un piano delle attività estrattive e relativi provvedimenti attuativi, viene sottolineata la “necessità di disancorare la valutazione strategica da stilemi precostituiti, applicabili indifferentemente a qualsiasi ambito territoriale, in favore di una visione d'insieme delle conseguenze in concreto attese dall'attuazione del piano: una visione d'insieme e in concreto, finalizzata a un giudizio di complessivo bilanciamento degli impatti e degli interessi all'interno del territorio interessato dalla pianificazione, che nella specie è invece immotivatamente assente, e che non può certo essere supplita dalla valutazione puntuale, sui singoli interventi, da operarsi in sede di rilascio delle autorizzazioni all'avvio dell'attività estrattiva.”

<sup>76</sup> V. ad es. TAR Lombardia, Milano, n. 648/2016; TAR Trentino- Alto Adige, Bolzano, sentenza n. 136/2016.

<sup>77</sup> Cfr., ad es. TAR Lombardia, Milano, sez. II, sentenza n. 374/2016, che ha ritenuto irrazionale la scelta di inserire un'area agricola in un compendio destinato a sviluppo residenziale, con conseguente riduzione dell'area agricola comunale, rilevando la contraddittorietà della scelta finale effettuata rispetto alle risultanze dell'istruttoria e segnatamente rispetto alle osservazioni effettuate dall'ARPA nell'ambito della VAS, nonché più in generale rispetto all'obiettivo di riduzione del consumo di suolo.

E tuttavia, la prospettiva giuridica consente di formulare un bilancio solo parziale, relativo al conseguimento degli obiettivi prefissati sotto il profilo per lo più procedimentale, ma non consente di misurare l'effettività dei risultati sotto un profilo sostanziale.

In altre parole, non vi è alcuna certezza che il puntuale adempimento delle prescrizioni normative - che ormai può dirsi penetrato, pur con qualche disomogeneità, nella prassi delle amministrazioni - abbia portato a un effettivo miglioramento della sostenibilità ambientale dei piani e dei programmi sottoposti alla VAS.

A questo fine, oltre che dati sulle VAS effettuate (in linea di massima disponibili online, anche se incompleti), occorrerebbero studi empirici per verificare se e in quale misura l'effettuazione della VAS sia davvero in grado di incidere sulle politiche pubbliche e sulla loro implementazione<sup>78</sup>. L'ultimo rapporto ministeriale disponibile segnala che i dati sul monitoraggio, che chiude il ciclo della VAS e ne è momento tutt'altro che accessorio, sono scarsi perché la risposta dei soggetti interpellati è stata inadeguata. I pochi dati disponibili mostrano che in nessun caso risultano essere state predisposte modifiche ai piani a seguito dei monitoraggi effettuati<sup>79</sup>.

Alcuni studi hanno messo in luce come per misurare l'effettiva influenza della VAS sui meccanismi decisionali e sul risultato finale occorrerebbe utilizzare in maniera diffusa le tecniche della teoria della pianificazione che puntano a verificare i risultati raggiunti alla luce dei due parametri della conformità e della performance, ossia andando a valutare nelle varie fasi di adozione del piano se e come il decisore abbia acquisito (*acquaintance*) e poi tenuto presente le informazioni ambientali

---

<sup>78</sup> Sarebbe senz'altro utile una ricerca che si proponesse di verificare quale sia l'incidenza delle alternative previste dal rapporto ambientale sulle scelte approvate, comparandola con la durata (spesso molto lunga) e con i costi delle procedure.

<sup>79</sup> Il problema viene segnalato anche dalla letteratura straniera: v. ad es. D. VAN DOREN, P.P.J. DRIESSEN, B. SCHIJF, H.A.C. RUNHAAR, *Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2012, i quali osservano come "while SEA has been practised for almost two decades, there remains ambiguity regarding the instrument's impact." M. S. PETERS-M. KUMAR, *Achieving Sustainability through Effective Mechanisms of Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, 79.

messe a sue disposizione (*consideration*) e, soprattutto, se e come queste abbiano determinato un cambiamento delle conclusioni da seguire, influenzando i contenuti della decisione finale (*consent*).

La *formal conformity* si ha quando la VAS ha indotto delle modifiche dirette nel piano; la *behavioral conformity* riguarda l'applicazione delle scelte contenute nel piano, e modificate alla luce delle informazioni ambientali e del ventaglio delle alternative con esse compatibili, e la sua traduzione in azioni meno astratte, come singoli progetti. L'ultimo esame, che più di tutti richiede un approccio empirico e multidisciplinare, riguarda la c.d. *final conformity*, ossia il contributo effettivo del piano al raggiungimento di determinati standard ambientali.

Queste brevi considerazioni mostrano ancora una volta come l'analisi strettamente giuridica sia insufficiente e suggeriscono l'utilità di un metodo interdisciplinare che si rivela indispensabile per la valutazione di un istituto che trova nella legge per lo più delle regole procedurali e nella giurisprudenza la soluzione a problemi specifici, di importante ausilio per le amministrazioni, ma insufficienti a incidere sulla funzionalità concreta dell'istituto.

Tornando al piano squisitamente giuridico, l'analisi svolta mostra come il nodo tuttora non pienamente risolto (e difficilmente risolvibile), soprattutto con riferimento ai piani urbanistici, sia quello che attiene al rapporto tra VAS e potere di piano. Ed infatti, quanto più le considerazioni ambientali si integrano e si intrecciano con la valutazione complessiva degli interessi, tanto più elevata è la probabilità che esse vengano a fondersi con quel giudizio di ottimizzazione degli usi del territorio che rappresenta il *proprium* della funzione di pianificazione.

Non si tratta di esprimere un minore o maggiore gradimento per le tesi c.d. "integrazionistiche" rispetto a quelle "separazioniste"<sup>80</sup>: che la VAS sia ormai uno strumento di integrazione e non solo una verifica esterna e successiva di compatibilità sembra difficilmente dubitabile. Il rischio è che da una parte attraverso la VAS si tenda a esautorare il potere di scelta tipicamente discrezionale che resta pur sempre attribuito alle autorità di pianificazione, le quali hanno come finalità quella di mediare tra le esigenze di tutela e quelle di trasformazione; dall'altra, e all'opposto,

---

<sup>80</sup> Efficacemente descritta da E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano*, cit.

che attraverso la supposta prevalenza di considerazioni ambientali si tenti di fornire una “patente tecnica” a scelte che in realtà si fondano su valutazioni interamente discrezionali. Tenere distinti i due momenti, pur temporalmente e funzionalmente connessi, consente di sfruttare al meglio la possibilità di scomporre le fasi conoscitive di formazione della scelta, rendendola al contempo maggiormente controllabile e sindacabile<sup>81</sup>.

E' evidente che quanto più si amplia l'oggetto della VAS, e quanto più elevato è il numero delle variabili che in questa sede viene considerato, tanto più inevitabilmente la valutazione ambientale viene a fondersi (o a confondersi) con il processo di adozione delle scelte di piano. Se ciò da una parte è inevitabile, perché risponde all'esigenza di integrazione più volte rappresentata, ed è in una certa misura anche auspicabile, sarebbe tuttavia opportuno, a parere di chi scrive, mantenere un'autonomia tra apprezzamenti di natura tecnica e scelte compiute dall'autorità di pianificazione, che resta anche l'unica formalmente responsabile, nei confronti della collettività i cui interessi è chiamata a rappresentare, della bontà delle scelte effettuate. Una distinzione di ruoli che, pur ispirata al dialogo reciproco, consente altresì di contenere l'area di esercizio della discrezionalità (che fisiologicamente viene a restringersi quanto più oggettive sono le risultanze delle attività conoscitive preliminari e contestuali, ivi comprese quelle relative all'individuazione delle ricadute ambientali) e rendere maggiormente sindacabile l'attività di pianificazione che ne risulta, in quanto gravata da più intensi obblighi di motivazione delle scelte<sup>82</sup>.

L'interesse ambientale informa le decisioni finali attraverso la sua declinazione in possibili alternative, che condizionano l'amministrazione procedente, responsabile

---

<sup>81</sup> Ci sembra concordare sul punto G. MANFREDI, *VIA e VAS nel codice dell'ambiente*, cit., il quale osserva che la lettura separazionista della disciplina della valutazione strategica “potrebbe rivelarsi non del tutto incoerente con le esigenze di attuazione del principio di integrazione.”

<sup>82</sup> Condivisibile ci sembra l'accento posto da A. CASSATELLA, *Discrezionalità amministrativa e valutazione ambientale strategica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 164, sul profilo della responsabilità delle scelte e sulla capacità dell'autorità competente di conformare e condizionare le scelte dell'autorità procedente, riducendone, ancorché non sopprimendone, l'ambito di discrezionalità. Nello stesso senso ci sembrano le considerazioni di E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica*, cit., il quale parla di un “vincolo rafforzato di coerenza intrinseca al procedimento pianificatorio-programmatorio.”

della scelta finale, attraverso un obbligo di motivazione e di coerenza con le risultanze delle precedenti fasi di valutazione<sup>83</sup>.

Emblematico l'interesse-obiettivo della riduzione del consumo di suolo<sup>84</sup>, che forma oggetto di leggi regionali *ad hoc*<sup>85</sup>, e di numerosi disegni di legge statale. Un disegno di legge recentemente approvato dalla Camera<sup>86</sup> prevede che “Nell’ambito delle procedure di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche e di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l’obbligo della priorità del riuso e della rigenerazione urbana comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo<sup>87</sup>.”

L’interesse ambientale - che in questo caso è rappresentato dalla tutela del suolo e dal corrispondente obiettivo della riduzione del suo consumo - si concreta nella previsione di alternative decisionali, nell’ambito delle quali tuttavia l’autorità procedente non ha piena libertà di scelta, ma una discrezionalità orientata e guidata dalle valutazioni effettuate in sede di VAS<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> In questo senso v. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l’“ambiente” come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 421, la quale sostiene 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.”

<sup>84</sup> Su cui, nell’ambito di una letteratura ormai ampia, v. *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di G.F. Cartei e L. De Lucia, Napoli, 2014, G. F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 1292 ss., nonché gli atti del convegno su *La generazione dei piani senza espansione*, nei *Quaderni A.I.D.U.*, Milano, 2016, 103 ss.

<sup>85</sup> V., ad es., la legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014 n. 31, nonché il progetto di legge Emilia Romagna, in corso di approvazione, recante disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio.

<sup>86</sup> Si tratta del d.d.l. n. 2039 approvato dalla Camera il 12 maggio 2016 e attualmente all’esame del Senato. e il progetto di legge Emilia Romagna, in corso di approvazione, recante disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio.

<sup>87</sup> Art. 1, c. 2.

<sup>88</sup> Si veda il progetto di legge Emilia Romagna, in corso di approvazione, recante disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio, nel quale, all’art. 5, comma 2, viene previsto che “nell’ambito della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale dei piani e degli accordi operativi sono necessariamente considerate le alternative localizzative che non comportino consumo del suolo, e la determinazione approvativa dei medesimi strumenti

I momenti restano distinti, ma l'integrazione viene garantita attraverso un processo decisionale più trasparente e soprattutto attraverso un obbligo di motivazione delle scelte che inevitabilmente - quando non già previsto nei testi legislativi regionali - diviene momento qualificante e legittimante non soltanto delle singole localizzazioni, ma anche delle scelte di piano che vi sono presupposte<sup>89</sup>.

---

contiene specifiche e puntuali motivazioni relative alla necessità di prevedere l'utilizzo di suolo inedificato.”

<sup>89</sup> In questo senso ci sembra di poter leggere, nel disegno di legge di cui alla nota precedente, il comma 3 dell'art. 1, ai sensi del quale “Al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse di cui al comma 2, le regioni orientano l'iniziativa dei comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo inedificato.”