

**‘AZIONABILITÀ’ E SINDACABILITÀ DELLE VALUTAZIONI
SULL’IMPATTO AMBIENTALE DELLE SCELTE DI PIANIFICAZIONE
URBANISTICA. DAL FORMANTE GIURISPRUDENZIALE
A UN CONTRIBUTO DI DOGMATICA**

*Paolo Cotza **

SOMMARIO: Premessa (occasione di studio, obiettivi, propedeuticità) – (I) 1. Senso (funzionale delle scelte discrezionali) della pianificazione urbanistica, come connotato dal profilo d’impatto ambientale e dal principio di sviluppo sostenibile: implicazioni problematiche di parte motiva e sindacabilità, avuto riguardo alle istanze antinomiche sottese alla discrezionalità delle scelte ed all’apporto dei privati – 2. Valutazione Ambientale Strategica: introduzione su oggetto (obbligatorietà, facoltatività, esclusioni), procedura, competenze – 2.1. Ratio dell’istituto – 2.2. Natura amministrativa della V.A.S. come provvedimento – 2.3. Profili di precipuo interesse nel rapporto fra V.A.S. e pianificazione urbanistica: attenuazione del vincolo di valutazione, piani paesaggistici. Trattamento delle species limitrofe dei piani acustici e dei piani faunistici venatori – 2.4. Implicazioni patologiche (in caso di assenza del sub-procedimento) – 2.5. Implicazioni fisiologiche: presunto connotato ‘endoprocedimentale’ e conseguenze (prime obiezioni); aspetti funzionali, distintivi rispetto alla V.I.A. ed alla ‘Valutazione d’incidenza’ – 2.6. Riesercizio della valutazione e della verifica di assoggettabilità – 2.7. Autorità competente/procedente – (II) 3.1. Annotazioni di critica costruttiva su base dogmatica: in punto di ‘azionabilità’ della VAS (a partire dal suo connotato ‘endoprocedimentale’) ... – 3.2. ... nonché di sindacabilità, per via di una ‘rivisitazione’ (anche in chiave evolutiva) dei principali istituti di riferimento.

Premessa (occasione di studio, obiettivi, propedeuticità)

Muovendo da una articolata rassegna giurisprudenziale, attorno ai piani urbanistici ed alla pertinente valutazione d’incidenza ambientale nonché, in ordine ai vari profili coinvolti; si è instaurato un confronto critico sul medesimo piano, quale vertente sui ‘canonici’ criteri interpretativi (per cui cfr. Sezione prima).

Quindi, si è passati ad una trattazione di livello avanzato: in quanto condotta su base dogmatica, a partire da spunti di teoria della norma ed epistemologici. Ciò, con duplice intento: per un verso, rivelare come, accostandosi a tali istituti

* Ricercatore confermato di Diritto amministrativo nell’Università di Cagliari.



con una sensibilità tradizionale, si sia finito col tradire ulteriori limiti (nei propri esiti specialistici) da parte del medesimo 'formante'¹; per altro verso, ottimizzare le potenzialità della disciplina di riferimento, sia pur limitatamente ad alcuni aspetti. Salvo osservare, fin d'ora, che quest'ultimo obiettivo: implica una ambiziosa 'rivisitazione' di certi assunti invalsi in punto d'interesse ad agire' quanto di 'discrezionalità amministrativa' (e, corrispondentemente, di 'merito'); nondimeno, pare meritevole di perseguimento. Ciò, non foss'altro perché, a questa stregua (sol per limitarsi ai più significativi spunti offerti dal presente scritto):

di là dalla natura endoprocedimentale della V.A.S., si può ammettere che la relativa determinazione sia immediatamente ed autonomamente impugnabile, prima della definizione del procedimento pianificatorio;

il sindacato giudiziale sulle valutazioni dell'Amministrazione in materia ambientale (come 'tecnico-scientifiche e soggette ad ampia discrezionalità'), lungi dall'ammettersi nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici, può godere di una maggiore 'apertura', eventualmente investendo anche proposte migliorative avanzate dalla parte interessata (direttamente o per mezzo di relazioni confezionate da propri esperti) coll'intento di sostituirvi valutazioni proprie che, come tali, in un'ottica tradizionale, potrebbero risultare irrilevanti in quanto riconducibili al merito amministrativo.

I

1. – Una comprensione attualizzata della *ratio* delle previsioni normative in materia di pianificazione urbanistica², pacificamente non può ridurla alla stregua di un coordinamento delle potenzialità (e limitazioni) edificatorie connesse al diritto di proprietà, mediante l'individuazione delle destinazioni di zona (disciplina dell'edificazione dei suoli e, al più, dei tipi di edilizia distinti per finalità, in tal modo definiti). Piuttosto, in un'ottica costituzionalizzata, di governo del

¹ R. Sacco, *Formante*, in *Dig. disc. priv.* – sez. civ. –, VIII, Torino, 1992, p. 438 s.: agli "insiemi di regole, coesistenti in un unico ordinamento" può darsi il nome di "formanti" (legale, giurisprudenziale, dottrinale, etc.). Questi non sono tra loro equivalenti: mutando nel tempo e rispetto ai diversi ordinamenti, essi innanzitutto danno luogo a fenomeni d'interazione; inoltre si modificano nella loro importanza comparativa (maggiore o minore capacità di ciascuno di essi di influire sugli altri).

² A partire dalla L. n. 1150/1942 (il cui art. 4 recita che «la disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia») nonché, dalla 'novella' introdotta con la L. n. 1187/1968.

territorio³, quello strumentario dovendo intendersi come volto ad apparecchiare un insieme organico di interventi, coinvolgente diversi livelli di assetto (tra cui lo Stato, le Regioni ed i Comuni), col quale si assolve (in via principale, ma non esclusiva) a compiti di controllo nonché di indirizzo degli usi e delle trasformazioni inerenti a quell'«elemento costitutivo» dei vari Enti: in funzione dello sviluppo, complessivo ed armonico, del medesimo.

Del pari, muovendo da tesi consolidate, il potere di pianificazione, per mezzo della regimentazione dell'utilizzo delle aree, è finalizzato a realizzare anche sviluppi economici e sociali delle comunità locali nel loro complesso; con ripercussioni, talvolta inibitorie, sulle sfere giuridiche dei singoli proprietari. Quindi le scelte, come in concreto effettuate, devono corrispondere ai detti obiettivi (agli interessi pubblici agli stessi immanenti): come trasfusi nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio⁴; in quanto tali, condizionanti e condizionati da quest'ultima⁵.

Da qui, la duplice esigenza di verificare: in via prioritaria, entro quali termini quel potere di pianificazione, onde realizzare le ulteriori finalità, debba misurarsi (giustificandosi) con un quadro di rispetto e di positiva attuazione di correlati valori costituzionalmente tutelati⁶; in ultimo, come l'esercizio di quel potere sia corrispondentemente sindacabile.

Su questa falsariga ed avuto riguardo (nello specifico) all'indefettibile coinvolgimento del valore ambientale: salvo quanto si riferirà sia a proposito dell'oggetto della 'Valutazione ambientale strategica' (par. 2.), sia a riguardo dei rapporti fra tale giudizio e la gestione urbanistica (par. 2.3.); fin d'ora va osserva-

³ Art. 117, co. 3, Cost. come avallato da Corte cost. già con sentt. nn. 303/2003 e 196/2004.

⁴ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 28 marzo 2023, n. 760.

⁵ Sui macroambiti di sovrapposizione autoritativa alla pianificazione urbanistica, a partire da quelli più risalenti (infrastrutture strategiche e difesa del suolo), per giungere proprio alla tutela dell'ambiente e del paesaggio: S. Amorosino, *La "compressione" del governo del territorio tra infrastrutture strategiche, energie rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *Urb. app.*, 2023, p. 429 s.

Cfr. pure C. Prevete, *Impianto di recupero rifiuti e compatibilità urbanistica*, in *Amb. svil.*, 2025, p. 355 s. ove si pone l'accento sul rilievo di una corretta applicazione dei principi di compatibilità urbanistica per gli impianti di recupero dei rifiuti ed il ruolo degli atti di indirizzo politico che, se non recepiti nei piani urbanistici, non possono esercitare un effetto vincolante quanto alle decisioni amministrative in materia di autorizzazioni ambientali.

Cfr. pure M. Santini, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urb. app.*, 2020, p. 301 s.

⁶ Cons. giust. amm. reg. Sicilia, 9 marzo 2022, n. 298.

to che il D.Lgs. n. 152/2006 si occupa di quel tipo di piani. Più esattamente, tale interessamento, da parte del c.d. Codice dell'ambiente, ha di mira questi ultimi in quanto rientranti fra gli 'atti e provvedimenti' (compresi quelli cofinanziati dall'Unione europea) nonché, le loro modifiche: che sono 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; che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative ⁷. Ciò:

ai fini di una 'valutazione ambientale', onde 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 una equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica ⁸;

segnatamente, quando si tratti di piani che possono avere un 'significativo' impatto ambientale (diretto od indiretto, su diversi fattori ⁹), onde garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione ed approvazione di detti piani, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile ¹⁰.

Pertanto, l'esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica ben può accompagnarsi ad istanze di tutela di interessi costituzionalmente primari, del tipo di quelli tradizionalmente ricondotti all'art. 9 Cost. ¹¹.

In quest'ottica, sensibile al profilo ambientale, va inteso (e 'corretto') l'orientamento per cui la pianificazione urbanistica deve tener conto della congruenza delle scelte con le linee di sviluppo del territorio illustrate nella relazione tecnica e nei *documenti accompagnatori*; attenuandosi così l'onere motivazionale degli strumenti di piano che si risolve nella mera indicazione della conformità alle direttrici di sviluppo del territorio esposte nella relazione tecnica o

⁷ Ivi, art. 5 ('Definizioni'), comma 1, lett. 'e'.

⁸ Ivi, art. 4 ('Finalità'), comma 3.

⁹ Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. 'c' si tratta dei seguenti: «popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della Direttiva 92/43/CEE e della Direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati».

¹⁰ Ivi, art. 4, comma 4, lett. 'a'.

¹¹ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 9 maggio 2022, n. 1063.

più in generale nei *documenti che accompagnano la predisposizione del piano stesso*¹². In altri termini, l'onere di motivazione gravante sull'Amministrazione, in sede di adozione di strumenti urbanistici (anche sovracomunali), è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei criteri principali che sorreggono le scelte effettuate: potendo la motivazione desumersi anche dai *documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica e, più in generale, dagli atti del procedimento*¹³.

A questa stregua, evidentemente, se tra quegli atti procedurali rientrano le *valutazioni in ordine all'impatto ambientale delle previsioni di piano*, non può non convenirsi che le corrispondenti manifestazioni di giudizio concorrano a *forgiare la motivazione in ordine alle scelte urbanistiche*. Dunque: poiché (logicamente) la previsione normativa di 'protocolli' volti ad accertare la compatibilità, coi valori ambientali, delle scelte di piano, comporta una più estesa sindacabilità di queste ultime; anche la menzionata giurisprudenza, sulla sindacabilità delle scelte di piano, andrà temperata coll'incidenza delle risultanze della Valutazione Ambientale Strategica (di seguito indicata anche con l'acronimo V.A.S.), tenendo conto altresì dell'apporto critico (in senso lato) cui la medesima sia stata sottoposta.

Nella medesima ottica, a quest'ultimo riguardo, va inteso il costante indirizzo dei giudici amministrativi, per cui le osservazioni, presentate in occasione dell'adozione di un nuovo strumento di pianificazione del territorio, costituiscono mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento medesimo; con conseguente assenza, in capo all'Amministrazione a ciò competente, di un obbligo puntuale di motivazione, oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie *scelte discrezionali* assunte per la destinazione delle singole aree. Pertanto, seppure l'Amministrazione sia tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può però essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse¹⁴.

A quest'altra stregua, evidentemente, *nella misura in cui delle correlate valutazioni d'impatto ambientale si rendano partecipi i privati, occorre verificare l'incidenza di tale contributo in seno a quel procedimento pianificatorio*.

¹² Cons. Stato, sez. IV, 5 agosto 2022, n. 6952.

¹³ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 23 luglio 2020, n. 1433.

¹⁴ Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2022, n. 6525. Cfr. pure Cons. giust. amm. reg. Sicilia, 1° aprile 2022, n. 418.

In questa duplice ottica, deve corrispondentemente riflettersi *sulla tesi convenzionale per cui:*

tale pianificazione, come implicante valutazioni di opportunità (sulla scorta di comparazioni dei molteplici interessi pubblici in giuoco), sfuggirebbe al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non si dimostrino palesi travisamenti dei fatti, illogicità od irragionevolezza;

il sindacato sulle valutazioni dell'Amministrazione in materia ambientale, come 'tecnico-scientifiche e soggette ad ampia discrezionalità', andrebbe ammesso nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici; non invece nel caso in cui la parte, direttamente o per mezzo di relazioni confezionate da propri esperti, intenda sostituirvi valutazioni proprie che, come tali, attengono al merito amministrativo.

Se non che, per giungere ad un sovvertimento di tale tesi, nel senso di una maggiore 'apertura' del sindacato giudiziale, eventualmente estesa a proposte migliorative, l'attenzione dovrà preliminarmente concentrarsi sui connotati, funzionali e strutturali, della 'Valutazione ambientale strategica', con riguardo ai quali si è principalmente distinto il contributo dottrinale ¹⁵.

2. – La Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, data 27 giugno 2001, impone agli Stati membri di adottare strumenti grazie ai quali, allorché si debba porre in essere un piano o un progetto in grado di avere

¹⁵ *Ex multis*: P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2021, p. 44 s.; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino 2017, p. 80 s., p. 237 s.; B. Caravita, L. CASSETTI e A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 316 s.; V. Vitiello, *La nuova frontiera della c.d. "urbanistica-ambientale"*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, p. 95 s.; R. Tumbiolo, *La tutela del paesaggio nello strumento urbanistico*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 490 s.; M.A. Mazzola, *La motivazione del piano regolatore generale con riguardo all'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 518 s.; E. Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas*, in *Urb. App.*, 2002, p. 1121 s.; J. De Mulder, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2001, p. 939 s.; A. Mandarano, *Nuove tendenze della pianificazione: perequazione, integrazione funzionale, tutela ambientale*, in *Urb. App.*, 2000, p. 776 s.; F. Doro, *VAS – la valutazione ambientale strategica degli strumenti di pianificazione e di programmazione*, Padova, Exeo Edizioni, 2013; M. BESI, G. Brunetta e M. Magoni (a cura di), *Valutare i piani. Efficacia e metodi della valutazione ambientale strategica*, Bruno Mondadori, 2013; A. Cimellaro e A. Scialò, *Valutazione ambientale strategica*, Roma, D.E.I. Tipografia del Genio Civile, 2011; D. Cristiano e A. Pelizzoni, *Valutazione ambientale strategica. Che fare?*, Le Pensur, 2011; F. Karrer e A. Fidanza, *La valutazione ambientale strategica. Tecniche e procedure*, Le Pensur, 2010; P. Cagnoli, *VAS – Valutazione ambientale strategica. Fondamenti teorici e tecniche operative*, Palermo, Dario Flaccovio Editore, 2010.

significativi impatti sull'ambiente, il soggetto procedente sia informato della natura e dell'intensità di tale impatto, al fine di assumere una decisione consapevole anche sotto il profilo ambientale. In tale contesto, la disciplina nazionale della 'Valutazione ambientale strategica' attua la menzionata Direttiva 2001/42/CE ¹⁶.

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. A tale riguardo, l'espressione "insieme significativo di criteri e di modalità" va intesa in maniera qualitativa. Occorre infatti evitare possibili strategie, di elusione degli obblighi enunciati dalla 'Direttiva V.A.S.', attuate con la frammentazione dei provvedimenti, la quale ridurrebbe l'effetto utile della Direttiva stessa. Siffatta interpretazione della nozione di 'piani e programmi', che include non solo la loro elaborazione, ma (come anticipato) anche la loro modifica, mira a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale ¹⁷. In tale contesto, devono essere considerati previsti (ai sensi e ai fini dell'applicazione della 'Direttiva V.A.S.') eppertanto, soggetti a valutazione ambientale alle condizioni ivi fissate, i piani ed i programmi la cui adozione (come anticipato nel par. 1.) sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinino le autorità competenti per adottarli, nonché la loro procedura di elaborazione ¹⁸.

A questa stregua, l'oggetto in sé della 'Valutazione ambientale strategica' è rappresentato dai piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale ¹⁹. Al riguardo, il Legislatore ha avuto cura di procedere secondo diversi criteri d'individuazione (che pertanto si integrano):

principalmente imponendo quella valutazione per una espressa tipologia di destinazione (fra cui rientrano gli strumenti di pianificazione territoriale o di destinazione dei suoli) ²⁰; salva l'introduzione di corrispondenti appendici (derogatoria, estensiva, adattiva) tendenzialmente improntate al medesimo criterio d'impatto ²¹;

¹⁶ Trib. amm. reg. Calabria, Catanzaro, sez. I, 9 novembre 2018, n. 1888.

¹⁷ Corte Giustizia UE, sez. VI, 8 maggio 2019, n. 305/18. Cfr. pure Corte Giustizia UE, 7 giugno 2018, n. 671/16.

¹⁸ Corte Giustizia UE, sez. VI, 8 maggio 2019, n. 305/18.

¹⁹ D.Lgs. n. 152/2006, art. 6, comma 1.

²⁰ D.Lgs. n. 152/2006, art. 6, comma 2.

²¹ D.Lgs. n. 152/2006, art. 6, commi 3, 3-bis, 3-ter.

per converso, escludendo espressamente, dal campo di applicazione dell'istituto, ulteriori tipologie ²².

Anche sul punto, la giurisprudenza non ha mancato di fornire un contributo interpretativo-integrativo ²³.

Ne consegue che i presupposti, che rendono necessaria la 'Valutazione ambientale strategica', sono esclusivamente oggettivi e riposano semplicemente nel ricadere o meno di una certa iniziativa pianificatoria 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'incidenza ambientale: potendo differenziarsi soltanto fra le ipotesi in cui tale verifica è obbligatoria *ex lege* e quelle in cui è meramente facoltativa, il Legislatore imponendo soltanto una preliminare verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*) intesa appunto ad accertare se l'intervento debba o meno essere assoggettato alla verifica ambientale ²⁴.

Con riserva di approfondimento di tale profilo di disciplina in ordine ai piani urbanistici (par. 2.3.), incidentalmente valga di puntualizzare che per 'impatti ambientali' s'intendono gli effetti significativi, diretti ed indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie ed agli habitat protetti in virtù della Direttiva 92/43/CEE e della Direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati ²⁵.

La V.A.S., quale iter procedimentale, disciplinato, comprende: oltre ad una verifica di assoggettabilità; l'elaborazione del rapporto ambientale; lo svolgimento di consultazioni; la valutazione del piano, del rapporto e degli esiti delle con-

²² D.Lgs. n. 152/2006, art. 6, commi 1-4.

²³ Es. Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2025, n. 7437 («Fermo restando che nelle aree contigue alle aree naturali protette l'attività venatoria può svolgersi soltanto nella forma della "caccia controllata", riservata ai residenti dei Comuni del Parco e dell'area contigua, la regolamentazione della caccia può intervenire anche in un momento successivo rispetto alla perimetrazione delle aree stesse, poiché tale disciplina richiede intese ulteriori con gli enti locali interessati e con l'organismo di gestione del Parco. La legge consente alle Regioni di individuare aree contigue e di estendere ad esse la tutela ambientale, anche in relazione alla fauna selvatica. L'ampliamento delle aree contigue, in quanto atto di natura generale, non necessita di una motivazione puntuale e non richiede una preventiva Valutazione Ambientale Strategica (VAS), potendo questa essere differita alla fase di adozione dei piani e programmi attuativi»).

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4194.

²⁵ D.Lgs. n. 152/2006 art. 5, comma 1, lett. 'c'.

sultazioni; l'espressione di un parere motivato; l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio ²⁶.

Premesso che la 'verifica di assoggettabilità' viene attivata allo scopo di valutare (ove previsto) se i piani, ovvero le loro modifiche, possano aver effetti significativi sull'ambiente e debbano essere sottoposti alla fase di valutazione, considerato il diverso livello di sensibilità ambientale delle aree interessate ²⁷; fermo restando quanto diversamente concordato dall'autorità competente con quella procedente, la prima, sulla base di determinati elementi e tenuto conto delle osservazioni pervenute, verifica se il piano o programma possa avere incidenze significative sull'ambiente ²⁸. Incidentalmente valga di puntualizzare che la procedura di verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica può eccedere il termine ordinatorio di 90 giorni previsto dall'art. 12, comma 4, del D.Lgs. n. 152 del 2006, senza per questo risultare illegittima: soprattutto quando la complessità del procedimento richieda la partecipazione e le valutazioni di una molteplicità di enti e soggetti competenti in materia ambientale ²⁹.

La procedura si conclude mediante un 'parere motivato' che formalmente corrisponde ad un provvedimento obbligatorio, con eventuali osservazioni e condizioni, espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria svolta e degli esiti delle consultazioni ³⁰.

Quanto al riparto delle competenze, si distingue fra V.A.S. (di piani e programmi) in sede statale ed in sede regionale ³¹.

²⁶ D.Lgs. n. 152/2006, art. 5, comma 1, lett. 'a'.

²⁷ D.Lgs. n. 152/2006, art. 5, comma 1, lett. 'm-bis'. Per converso, premesso che la compatibilità ambientale di un progetto di opera strategica può essere valutata sul progetto preliminare secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 163/2006, «le modifiche apportate nel progetto definitivo, se non comportano una *significativa* modificazione dell'impatto globale sull'ambiente, non impongono una nuova valutazione di impatto ambientale» (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2025, n. 2966).

²⁸ D.Lgs. n. 152/2006, art. 12, comma 3.

²⁹ Trib. amm. reg. Lazio, Roma, sez. II quater, 29 settembre 2025, n. 16761.

³⁰ D.Lgs. n. 152/2006, art. 5, comma 1, lett. 'm-ter'.

³¹ D.Lgs. n. 152/2006, art. 7 che, fra l'altro, così prosegue: «5. *In sede statale, l'autorità competente ai fini della VAS ... è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il parere motivato in sede di VAS è espresso dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, che collabora alla relativa attività istruttoria. ...*

6. In sede regionale, l'autorità competente ai fini della VAS ... è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome.

2.1. – In forza del dato normativo di riferimento, le ragioni fondamentali (principi ispiratori) che giustificano il procedimento di V.A.S. vanno identificate con il combinato disposto: della prevenzione / 'precauzione', quanto alla possibile insorgenza di significativi impatti ambientali ³²; e, correlativamente, dello 'sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale' ³³.

In questi termini, si tratta di una procedura finalizzata innanzitutto a porre in rilievo le possibili cause di un degrado ambientale derivante dall'adozione di piani e programmi interessanti il territorio; come tale, introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE che (per l'appunto) prevede la sua applicazione a piani e programmi produttivi di effetti significativi sull'ambiente (cfr. pure par. 2.3.) ³⁴.

Pertanto, la 'Valutazione ambientale strategica' non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale del piano, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative praticabili e dei riflessi sulla cd. 'opzione-zero': vagliando quindi tutte le interrelazioni che la scelta urbanistica può arrecare alla salute umana, al paesaggio, all'ambiente in genere, al traffico ed anche all'economia del territorio coinvolto ³⁵. Con particolare riguardo a quest'ultimo profilo, la V.A.S. deve assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, il che include un'analisi di fattibilità economica e, in seno ad essa, la

7. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VAS Disciplinano inoltre: a) i criteri per la individuazione degli enti locali territoriali interessati; b) i criteri specifici per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale; c) fermo il rispetto della legislazione europea, eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel presente decreto, purché con questo compatibili, per l'individuazione dei piani ... da sottoporre a VAS ... e per lo svolgimento della relativa consultazione; d) le modalità di partecipazione delle regioni e province autonome confinanti al processo di VAS, in coerenza con quanto stabilito dalle disposizioni nazionali in materia; e) le regole procedurali per il rilascio ... dei pareri motivati in sede di VAS di propria competenza, fermo restando il rispetto dei limiti generali di cui al presente decreto ed all'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

³² Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 20 giugno 2022, n. 1429 secondo cui «si ammette l'esclusione della v.a.s. [altrimenti integrante un aggravio del procedimento] solo nel caso in cui si rilevi l'effettiva assenza di impatti significativi sull'ambiente sorretta da una valutazione preventiva sulla significatività dell'impatto».

³³ Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2017, n. 4471.

³⁴ Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2017, n. 4471.

³⁵ Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2024, n. 3305.

verifica che l'attività di trasformazione avvenga nel rispetto dell'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica ³⁶.

La sintesi del rapporto in questione è così formulata: «*la VAS, come anche la VIA, comportano scelte largamente discrezionali, nelle quali l'opportunità di un dato intervento viene posta a raffronto con i problemi che da esso derivano. È inevitabile che le scelte pianificatorie da sottoporre a VAS comportino sacrifici per il territorio; peraltro, il sacrificio in questione deve essere proporzionato e giustificato dall'impatto positivo dell'intervento*» ³⁷.

Su queste basi, «*la V.A.S. garantisce che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata (come avviene per la valutazione di impatto ambientale) 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*» ³⁸.

Si sorvola (per il momento) tanto sulle perplessità che suscita la locuzione 'significativi impatti' (nonostante l'enumerazione dei pertinenti elementi di cui all'Allegato I, D.Lgs. n. 152/2006 cit.) ³⁹, quanto sul temperamento fra le istanze di elevato livello di protezione dell'ambiente e di semplificazione cui

³⁶ Trib. amm. reg. Toscana, Firenze, sez. I, 28 dicembre 2016, n. 1874. Cfr. pure Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576 secondo cui «se tali principi operano in materia di VIA - ossia con riferimento a una procedura che si riferisce a singoli interventi - essi sono a fortiori predicabili con riguardo alla VAS».

³⁷ Trib. amm. reg. Toscana, Firenze, sez. I, 19 marzo 2020, n. 342.

³⁸ Trib. amm. reg. Liguria, sez. I, 26 febbraio 2014, n. 359.

³⁹ Ad essi rinvia l'art. 12. Quanto ad analoga soluzione letterale (di cui all'art. 6, comma 5, D.Lgs. n. 152/2006), esprime perplessità L. Benedusi, *La V.I.A. dopo la riforma*, in *Gestione ambientale, manuale operativo* (a cura di S. Maglia, P. Pipere, L. Prati, L. Benedusi), Edizioni Tuttoambiente, 2017.

All'art. 6, comma 9, D.Lgs. n. 152/2006 è stata prevista una procedura preliminare (cd. *pre-screening*) che il proponente può attivare, per l'ipotesi di modifiche od estensioni di progetti non direttamente soggette a V.I.A. in ragione della presunta assenza di impatti ambientali "significativi e negativi", al fine di definire l'eventuale procedura da attivare. All'esito di tale procedura, della durata di 30 giorni, l'autorità competente si esprimerà sulle modifiche definendo se le stesse debbano essere sottoposte a verifica di assoggettabilità a V.I.A., alla V.I.A. stessa, ovvero non necessitino di tali procedimenti.

s'ispira la 'Verifica di assoggettabilità a V.A.S.'⁴⁰. Altresì, ci si limita ad un provvisorio rinvio, in vista di osservazioni più puntuali (par. 2.5.), quanto alla questione della concomitanza procedimentale fra V.A.S. e piani (con riguardo alle due fasi dell'adozione/approvazione). Ciò premesso, la giurisprudenza si è espressa (secondo tendenziale ragionevolezza) con riguardo a diversi profili connessi alla valutazione d'impatto ambientale applicata a piani, come si tenterà di dimostrare con la seguente rassegna ricavata da 'massime', salvo accompagnarle con eventuali contributi critici (come anticipato in premessa di trattazione).

2.2. – In quanto valutazione degli «*effetti ambientali di piani e programmi prima della loro approvazione, prevedendo un esame ambientale già in sede di adozione delle scelte strategiche, e, quindi, anteriormente alle fasi esecutive di tali scelte*», la V.A.S. rientrerebbe fra le *autorizzazioni*⁴¹.

Se non che, tale qualificazione nasconde certo dissidio quanto al *tipo di discrezionalità* coinvolta.

Secondo talune pronunzie, «*il rilascio (o il diniego) dell'A.I.A., analogamente agli altri atti abilitativi in materia ambientale concessi dalla P.A. (ad esempio V.I.A., V.A.S.), è senza dubbio il risultato dell'esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, censurabile dal G.A. soltanto in caso di intrinseca illogicità, irragionevolezza o incoerenza*»⁴².

Laddove, pare più condivisibile (almeno in parte) l'orientamento secondo il quale, nel procedimento di valutazione ambientale di piani, l'Amministrazione esercita *una discrezionalità: che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico*, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione; ma presenta, al contempo, *profili particolarmente intensi (amplissimi) di discrezionalità amministrativa ed istituzionale, in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti*⁴³.

⁴⁰ Trib. reg. giust. amm., Trentino – Alto Adige, Bolzano, 24 febbraio 2022, n. 57: «Quanto alla verifica di assoggettabilità a VAS, di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 152 del 2006, la fase dello screening costituisce un'attività tipicamente connotata da discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa, la quale sfugge al sindacato di legittimità, laddove non vengano in rilievo indici sintomatici di un non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, illogicità manifesta, dell'erroneità dei presupposti di fatto e dell'incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti». L'orientamento trova conferma in Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 11347.

⁴¹ Trib. amm. reg. Lazio, Roma, sez. I, 6 ottobre 2020, n. 10091.

⁴² Trib. amm. reg. Calabria, Catanzaro, sez. I, 31 maggio 2018, n. 1147.

⁴³ Trib. amm. reg. Piemonte, Torino, sez. II, 5 ottobre 2017, n. 1082.

Ciò premesso, nel procedimento di 'Valutazione ambientale strategica' i singoli interventi previsti dal piano o dal programma sono necessariamente presi in considerazione per effettuarne una valutazione complessiva. È perciò normale e legittimo che le specificazioni delle valutazioni ambientali, ove si rendano necessarie, possano sopraggiungere nelle fasi in cui la progettazione degli interventi acquisisce maggior dettaglio ⁴⁴. D'altronde, *ratio*, impostazione, e logica della previsione normativa concernente l'espletamento della V.A.S. (che, lo si ribadisce, riguarda piani e programmi, e non singoli progetti) sarebbero radicalmente frustrate laddove l'espletamento della stessa fosse precluso a cagione sia dell'indeterminatezza del piano in via di approvazione, sia della circostanza che la previsione di dettaglio venisse differita ad un momento successivo. Pertanto, è d'obbligo l'espletamento della V.A.S. in tutti i casi in cui si debbano approvare atti di pianificazione territoriale che consentano di realizzare progetti sottoposti a V.I.A. obbligatoria, indipendentemente dalla puntualità e dalla specificazione delle relative previsioni ed ancorché la realizzazione di siffatti progetti costituisca una mera eventualità ⁴⁵.

Al netto del rapporto interattivo fra piani e V.A.S., che (nella sua dinamicità) di per sé circoscrive l'ambito dell'insindacabilità degli uni e dell'altra ⁴⁶; desta peraltro perplessità il più diffuso orientamento nanti riportato quanto alla connotazione discrezionale, stanti le relative implicazioni: per cui, al pari di quel che si è constatato a proposito dei primi, solo al cospetto di macroscopici indizi di eccesso di potere, il 'giudizio di merito', reso dall'Amministrazione chiamata a svolgere la 'Valutazione ambientale strategica', potrebbe essere sindacato in sede di legittimità (par. 3.2.). Ciò: sia a proposito di tale 'misura' di preclusione del sindacato, sia in ordine all'impiego (correlato) della locuzione 'amplissima discrezionalità'; non tanto per l'intenzione di 'senso' che s'intende esprimere, quanto per certo ordine d'implicazioni.

All'uopo, si rinvia alla Sez. II, specie per quel che concerne le implicazioni degli aspetti evolutivi attualmente rinvenibili nella concezione della discrezionalità amministrativa.

⁴⁴ Trib. amm. reg. Piemonte, Torino, sez. II, n. 1082/2017 cit.

⁴⁵ Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2446.

⁴⁶ Quanto al monitoraggio delle *performance* ambientali dei piani urbanistici: S. Foresta, *La valutazione ambientale strategica quale strumento di valutazione delle scelte di programmazione e pianificazione*, in *LaborEst* n. 10/2015 (Università Mediterranea di Reggio Calabria).

2.3. – Fermo restando quel che si è anticipato in punto di oggetto dell'istituto (la 'Valutazione ambientale strategica' riguardando i piani che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale) nonché, con riguardo alla sua obbligatorietà/facoltatività/esclusione (par. 2.), valgano alcune puntualizzazioni di particolare interesse quando ne sia destinataria la pianificazione urbanistica (sul presupposto che ne risulti escluso, in quanto effettivamente irrilevante, il profilo meramente edilizio ⁴⁷).

Ci si riferisce, innanzitutto, all'attenuarsi dell'esigenza di quella valutazione ambientale quando si tratti di aree di modeste dimensioni a livello locale o che sono sottoposte a modifiche minori (art. 6, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006). Si può dunque sostenere che comporta di dover sottoporre il piano a V.A.S.: non qualsiasi incremento di carico urbanistico (ammesso che intervenga), ma solo quello che determini un significativo impatto sull'ambiente ⁴⁸.

Segnatamente, il contributo giurisprudenziale ha condotto ai seguenti tre ordini di svolgimento.

Innanzitutto, nell'art 6, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, s'individuano le ipotesi sottratte alla V.A.S., dando alternativamente rilievo all'incidenza del piano su "piccole aree a livello locale" ovvero, alla circostanza che si tratti di "modifiche minori" del piano medesimo ⁴⁹. Trattandosi di condizioni da leggersi quali alternative fra loro e non cumulative, se ne ricava che: come l'incidenza su un'area geograficamente ristretta non esclude la V.A.S., qualora il piano sia valutato quale idoneo a produrre impatti significativi sull'ambiente; per converso, anche una modifica di piano che abbracci un ambito esteso può non essere assoggettata a V.A.S., ove da essa non conseguano impatti significativi sull'ambiente. Inoltre, l'aggettivo "minori", riferito alle modifiche di piano, per assumere un significato utile e non finire relegato al rango di mero doppione dell'altra previsione, con-

⁴⁷ Es., Trib. amm. reg. Marche, Ancona, sez. I, 26 settembre 2024, n. 757 («... anche in base al principio di proporzionalità, si deve ritenere irrilevante la modifica estetica e funzionale dei manufatti ..., la quale modifica non ha alcun impatto né sul paesaggio, né sul traffico veicolare, né sulla qualità dell'aria e delle acque, etc.»).

⁴⁸ Trib. amm. reg. Piemonte, Torino, sez. II, 30 gennaio 2023, n. 113. Cfr. pure Trib. amm. reg. Marche, Ancona, sez. I, 7 dicembre 2020, n. 737. Pertanto, «la valutazione ambientale strategica (c.d. V.A.S.) è necessaria per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, solo nelle ipotesi in cui l'autorità preposta ritenga che gli stessi producano impatti significativi sull'ambiente» (Cons. Stato, sez. V, 13 settembre 2018, n. 5370).

⁴⁹ C. Prevete, *Le modifiche di piani e programmi già sottoposti a VAS necessitano di nuova valutazione?*, in *Amb. svil.*, 2023, p. 610.

cernente i piani che interessano piccole aree, non può che riferirsi a qualcosa di diverso dall'ambito geografico o territoriale di riferimento. Ne consegue che "le modifiche minori" non sono tali perché riferite ad una porzione limitata di territorio, ma in quanto, lungi dal porsi come un rifacimento del piano, ne alterano soltanto alcuni aspetti: senza produrre, sulle componenti ambientali, conseguenze eccedenti quelle già investigate nella procedura di V.A.S. svolta per il piano originario ⁵⁰.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. 'a', D.Lgs. n. 152/2006, la V.A.S. è certamente obbligatoria per i piani e programmi urbanistici e per le loro varianti generali; ma lo stesso art. 6, al comma 3, stabilisce che, per le modifiche minori dei piani e dei 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) e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento ⁵¹. S'aggiunga che la 'Valutazione ambientale strategica' riguarda il piano regolatore (o le varianti generali) nel suo (nel loro) complesso e non certo singole aree o singoli interventi (a meno che non si tratti di aree destinate ad ospitare grandi infrastrutture pubbliche o private, quali stazioni, terminal degli autobus, centri commerciali, etc.) ⁵². Conseguentemente: quando la localizzazione di un impianto riguarda un sito non compreso nelle aree specificamente destinate a questo scopo dalla zonizzazione, la V.A.S. che precede l'adozione ed approvazione dello strumento urbanistico non è idonea a legittimare anche il nuovo impianto; se l'alterazione della zonizzazione, provocata dal progetto d'impianto, ricade tra le modifiche minori potenzialmente impattanti, in quanto tale esige la verifica di assoggettabilità alla V.A.S. ai sensi dell'art. 6, comma 3 e dell'art. 12, D.Lgs. n. 152/2006, limitatamente agli aspetti non considerati in sede di redazione del P.G.T. ⁵³.

Infine: premesso che, ai sensi delle menzionate disposizioni nonché del comma 4 dell'art. 6 cit., il Legislatore ha configurato un sistema articolato di piani,

⁵⁰ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. III, 7 aprile 2021, n. 896.

⁵¹ Per converso, «la modifica puntuale di una variante urbanistica, volta a correggere destinazioni urbanistiche preesistenti per tutelare la salute pubblica e l'ambiente, non richiede sottoposizione a valutazione ambientale strategica se tale modifica comporta una riduzione dell'impatto ambientale secondo la disciplina regionale in materia di VAS» (Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. IV, 3 dicembre 2024, n. 3447).

⁵² Trib. amm. reg. Marche, Ancona, sez. I, 11 marzo 2020, n. 180.

⁵³ Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. II, 13 gennaio 2014, n. 17.

programmi e progetti per i quali la V.A.S. è obbligatoria, di piani per i quali la V.A.S. è soltanto eventuale, di piani esclusi dall'applicazione della procedura in questione; con riferimento ai piani attuativi, emergono non pochi elementi di giudizio che depongono nel senso favorevole alla tesi ermeneutica della loro ricomprensione nell'ambito applicativo della V.A.S. Ciò, qualora si sia in presenza di particolari presupposti soggettivi ed oggettivi in ragione dei quali è possibile l'assoggettabilità di detti piani alla verifica di sostenibilità ambientale ⁵⁴. La V.A.S. infatti può ritenersi non necessaria solo qualora il piano attuativo sia sostanzialmente riproduttivo delle previsioni della pianificazione sovraordinata ⁵⁵. In altri termini, nell'attuale quadro normativo è necessaria una verifica in concreto dell'assoggettabilità o meno a V.A.S. di un piano attuativo approvato in conformità alle scelte urbanistiche effettuate a monte nel P.R.G. comunale, e ciò con riferimento a due imprescindibili elementi: *a)* l'espressa volizione dell'Amministrazione a sottoporre a V.A.S. tale tipo di piano; *b)* l'attitudine, dal punto di vista oggettivo, del piano ad incidere concretamente su profili ambientali ⁵⁶.

Quanto ai 'piani paesaggistici', al netto di certa tendenza ad escluderli dal novero degli interventi urbanistici (sulla scorta di una concezione di questi ultimi ormai superata, in quanto legata più al profilo edilizio che a quello generale di governo del territorio), non abilitando alla realizzazione di progetti nel territorio, non rientrano nel campo di applicazione della V.A.S., presupposto logico-giuridico della quale è il concetto di possibile alterazione ambientale, da intendersi quale alterità degenerata, modificazione, turbamento ⁵⁷. Più precisamente, valorizzando le finalità del piano paesaggistico (*privo di determinazioni prettamente urbanistiche*) ed il tenore letterale delle disposizioni dettate in merito dal D.Lgs. n. 152/2006, ne andrebbe esclusa la sottoponibilità a V.A.S., giacché i piani paesaggistici: pur comportando modificazioni, ne determinano soltanto di positive, innalzando il livello, singolo e/o complessivo, della protezione ambientale; e pertanto, non sono strutturalmente idonei ad arrecare potenziali alterazioni dell'ambiente complessivamente considerato ⁵⁸. Ciò, a differenza dei piani urba-

⁵⁴ Cons. Stato, sez. IV, 31 novembre 2012, n. 5715.

⁵⁵ Cons. Stato, sez. IV, 7 agosto 2020, n. 4974.

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

⁵⁷ Trib. amm. reg. Sicilia, Palermo, sez. I, 18 settembre 2017, n. 2179 che richiama il 'Codice dei beni culturali' (D.Lgs. n. 42/2004). Cfr. pure: Trib. amm. reg. Sicilia, Palermo, sez. I, 8 settembre 2017, n. 2133; Cons. giust. amm. reg. Sicilia, 21 gennaio 2015, n. 36.

⁵⁸ Trib. amm. reg. Lazio, Roma, sez. II quater, 1° dicembre 2025, n. 21609 («La pianificazione

nistico-territoriali, connotati da un maggiore impatto sul futuro sfruttamento edilizio del territorio⁵⁹; dunque, con esclusione di quelli che determinino una riduzione del carico urbanistico⁶⁰. L'imposizione, con il piano paesaggistico, di più ampi vincoli di tutela, anche su aree già disciplinate da piani urbanistici di livello comunale, costituisce legittimo esercizio della potestà pianificatoria regionale tesa, a differenza dei piani urbanistici, alla tutela ambientale e non all'ottimale equilibrio del carico urbanistico; infatti, il tipo di prescrizione proprio di un piano paesistico è assai differente dal contenuto di uno strumento urbanistico, essendo volto non già al *dimensionamento dei nuovi interventi*, quanto alla valutazione *ex ante* della loro tipologia ed incidenza qualitativa: il loro contenuto, pertanto, serve a garantire, non ad alterare gli equilibri ambientali della zona considerata⁶¹.

Nondimeno, sia consentito di osservare che l'escludere a priori l'assoggettabilità a V.A.S. può rivelarsi una tesi insidiosa: almeno avuto riguardo a due ordini di profili.

Innanzitutto, va tenuto conto che alla V.A.S. viene riconosciuta anche la funzione di ponderare gli effetti sul paesaggio che l'attività antropica, oggetto di pianificazione, può determinare⁶²; dunque, con un 'approccio' sostanzialista che rischierebbe di essere compromesso dal riconoscimento di limiti formali.

Ci si riferisce altresì a quei casi in cui, in seno al procedimento di formazione del piano paesaggistico siano emersi apprezzabili elementi di dissidio in ordine al connotato 'migliorativo' delle modifiche che s'intendono apportare alla protezione dell'ambiente. In altri termini, a fronte della pronunciata esposizione a rischi del 'bene ambientale', tale da riferirgli un trattamento normativo improntato

paesaggistica regionale, volta esclusivamente alla tutela paesaggistica e conservativa, non richiede la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prevista dal D.Lgs. n. 152 del 2006, essendo già orientata alla protezione dell'ambiente»).

⁵⁹ Trib. amm. reg. Lazio, Roma, sez. II quater, 13 ottobre 2025, n. 17507 («I piani paesaggistici non necessitano di essere sottoposti alla valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006 e successive modifiche, in quanto non sono strutturalmente idonei ad arrecare potenziali alterazioni dell'ambiente, contrariamente ai piani urbanistico-territoriali che hanno maggiore impatto sul futuro sfruttamento edilizio del territorio»).

⁶⁰ Per cui si rinvia al par. 2.6.

⁶¹ Trib. amm. reg. Sicilia, Palermo, sez. I, 18 settembre 2017, n. 2179.

⁶² Lo ricorda Corte cost., 5 maggio 2022, n. 108 (punto 4.2. del 'considerato' in diritto). Sul punto può rinviarsi a: G. Sciuillo, *La "resilienza" della tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, p. 770 s.; G. Spina, *Piani di utilizzo del demanio marittimo*, in *Amb. svil.*, 2022, p. 718 s.

persino al principio di precauzione, pare discutibile di affidarsi all'orientamento (astratto) per cui i piani paesaggistici non sarebbero 'strutturalmente' idonei ad arrecare potenziali alterazioni dell'ambiente complessivamente considerato. Evidentemente, anche stavolta, la relatività delle soluzioni praticabili dovrebbe far rifluire tale questione in un più ampio discorso sulla discrezionalità, sul merito e sul relativo sindacato.

Circa i 'piani di zonizzazione acustica', in quanto comportano un'efficacia pre-cettiva e prevalente sulla strumentazione urbanistica comunale, sono in tutto e per tutto sussumibili fra 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 dell'ambiente' prevede il previo svolgimento della 'Valutazione ambientale strategica'⁶³. Dunque: come sono assoggettati a V.A.S. ove abbiano potenziali effetti significativi sull'ambiente, così sono illegittimi i provvedimenti di approvazione di piani di zonizzazione acustica quando non preceduti da quella valutazione⁶⁴.

Infine, ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3, e dell'art. 5, comma 1, lett. 'a' e 'd' del 'Codice dell'ambiente', i 'piani faunistici venatori' devono essere assoggettati alla 'Valutazione ambientale strategica', rientrando fra i piani e programmi per i quali è richiesta una verifica dell'impatto sull'ambiente⁶⁵.

⁶³ Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2015, n. 1278.

⁶⁴ Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. I, 15 luglio 2013, n. 668.

La letteratura in materia verte soprattutto su commenti a sentenze: C. Prevete, *Piano di classificazione acustica, competenza e sindacato giurisdizionale*, in *Amb. svil.*, 2024, p. 101; ID., *Criteri per la classificazione acustica del territorio*, in *Amb. svil.*, 2024, p. 30; ID., *Natura del piano di zonizzazione acustica*, in *Amb. svil.*, 2022, p. 633; A. Licci Marini, *VAS e pianificazione urbanistica*, in *Urb. app.*, 2018, p. 128; A. Quaranta, E. Perotto, *Attività economiche precedentemente insediate*, in *Amb. svil.*, 2017, p. 555; G. Mocavini, *L'impatto ambientale delle attività estrattive e la funzione delle misure di compensazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, p. 380; S. Amorosino, *La Valutazione Ambientale Strategica dei piani territoriali e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis L. n. 241/1990*, in *Urb. app.*, 2015, p. 1245; R. Maserà, *La VAS per la zonizzazione acustica*, in *Urb. app.*, 2015, p. 937; G. Ferrari, *Piani di zonizzazione acustica aeroportuale e VAS*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 988.

⁶⁵ Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755. Cfr. pure A. Licci Marini, *VAS e pianificazione urbanistica*, in *Urb. app.*, 2018, p. 128; F. Caringella, *L'annullamento a geometrie variabili nella più recente giurisprudenza amministrativa*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2177; L. Carbone, M. D'Adamo, D. Dell'Oro, *Effetti conformativi e demolitori della sentenza di accoglimento del ricorso*, in *Corr. giur.*, 2011, p. 1511; L. Carbone, R. Vicario, *Effetti conformativi della sentenza senza effetti demolitori del*

2.4. – La V.A.S. è parte integrante del procedimento di adozione e approvazione del P.R.G., e la sua mancanza determina l'illegittima definizione di quell'iter formativo, a prescindere dalle concrete modalità con cui, anche in relazione ai diversi sistemi normativi regionali, detto procedimento di approvazione del P.R.G. va a concludersi ⁶⁶.

La Corte di Giustizia UE ha chiarito che gli Stati membri sono obbligati ad eliminare le conseguenze illecite derivanti dall'omessa effettuazione della valutazione ambientale e che, proprio per questa ragione, il diritto dell'Unione non osta a che tale valutazione sia effettuata *ex post*, purché le norme nazionali che consentono la regolarizzazione non forniscano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto 'comunitario' o di esimersi dall'applicarle e purché la valutazione postuma tenga conto anche dell'impatto ambientale già intervenuto ⁶⁷. Queste conclusioni sono state raggiunte in materia di V.I.A., ma possono essere estese alla V.A.S. posto che, anche in materia di V.I.A., il diritto dell'Unione impone l'effettuazione preventiva della procedura di valutazione ambientale (art. 2, paragrafo '1', Dir. 2011/92/UE) e che, per la V.I.A. così come per la V.A.S., tale soluzione è giustificata dalla necessità che, a livello di processo decisionale, l'autorità tenga conto il prima possibile delle ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione ⁶⁸.

2.5. – Come anticipato a più riprese, la V.A.S. ha la 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. Per assicurare il raggiungimento di questo scopo, si è previsto che la procedura di V.A.S. sia concomitante a quella che ha per oggetto l'approvazione dei piani e dei programmi, così da favorire l'emersione e l'evidenziazione tempestiva dell'interesse ambientale ⁶⁹.

provvedimento, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 762.

⁶⁶ Cons. giust. amm. reg. Sicilia, 29 giugno 2022, n. 778. Sull'annullabilità dei provvedimenti di approvazione degli strumenti pianificatori, ove non siano stati preceduti dal sub-procedimento di V.A.S., Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438.

⁶⁷ Corte Giust. UE 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16.

⁶⁸ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. IV, 21 maggio 2018, n. 1319. Cfr. pure S. Foderà, *Valutazione ambientale strategica postuma*, in *Amb. svil.*, 2022, p. 101.

⁶⁹ Trib. amm. reg. Calabria, Catanzaro, sez. I, 9 novembre 2018, n. 1888.

La fase della V.A.S. non deve più necessariamente precedere quella di adozione del programma o piano urbanistico, ma può ora svilupparsi all'interno del medesimo procedimento con l'unico vincolo che essa si concluda prima del provvedimento finale di approvazione del piano. Ciò corrisponde, per quanto riguarda i piani urbanistici, alla mutata concezione del procedimento programmatico che, prima dell'intervento della disciplina 'comunitaria', iniziava con l'atto di adozione, mentre, grazie all'influsso della normativa di fonte europea, si è attualmente arricchito di una fase preparatoria caratterizzata dall'istruttoria pubblica e dalla determinazione dei profili ambientali che la programmazione urbanistica deve rispettare, in considerazione della preminenza del valore ambientale rispetto agli altri interessi sottesi all'azione programmatica urbanistica, secondo uno schema che trova non solo riconoscimento nella normativa europea, ma altresì valido appiglio nella stessa Costituzione. Se gli interessi antropici legati al territorio recano evidenziazione nella fase preparatoria e possono trovare accoglimento nella fase decisoria, gli interessi ambientali vengono decisi con atto autonomo in una fase anteriore, coincidente temporalmente con quella preparatoria del piano urbanistico, e non possono più essere modificati nella fase decisoria di quest'ultimo. L'anteriorità è quindi stabilita rispetto alla fase decisoria e non a quella preparatoria del piano ⁷⁰.

Dunque, il rapporto tra il procedimento ambientale e quello urbanistico non implica necessariamente che il primo debba iniziare antecedentemente al secondo, essendo legittimo anche un inizio successivo purché la V.A.S. si esaurisca prima della conclusione del procedimento urbanistico ⁷¹. Anzi:

⁷⁰ Cons. Stato, sez. VI, 16 maggio 2025, n. 4244 («La valutazione in ordine al momento di svolgimento della procedura di VAS deve essere effettuata prima dell'approvazione del piano in quanto tale normativa ha individuato, quale unico limite temporale inderogabile per l'espletamento della valutazione ambientale, la data di approvazione e non di adozione. Pertanto, occorre ribadire che "la procedura di VAS - quale passaggio endo-procedimentale - non deve avvenire al momento dell'adozione del piano o programma. Invece, dovrà essere esperita prima del varo finale dello stesso, consistente 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"»).

Cfr. pure: Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 29 ottobre 2018, n. 2433. *Ex multis*, Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656; id., 27 dicembre 2007, n. 6686; Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 18 settembre 2013, n. 2173; Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. I, 17 gennaio 2017, n. 47; Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. I, 12 gennaio 2016, n. 23.

⁷¹ Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2022, n. 963.

ribadito che la procedura di V.A.S. dovrà essere esperita anteriormente al varo finale del procedimento urbanistico (consistente 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;

atteso che la V.A.S. 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;

è del tutto ragionevole che 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 ⁷².

Inoltre: stante che nel procedimento di 'Valutazione ambientale strategica' i singoli interventi previsti dal piano o dal programma sono necessariamente presi in considerazione per effettuarne una valutazione complessiva; come anticipato (par. 2.2.), è normale e legittimo che le specificazioni delle valutazioni ambientali, ove si rendano necessarie, possano sopraggiungere nelle fasi in cui la progettazione degli interventi acquisisce maggior dettaglio ⁷³.

Quanto esposto viene giustificato adducendo che l'art. 11 del 'Codice dell'ambiente' (D.Lgs. n. 152/2006) costruisce la 'Valutazione ambientale strategica' non già come un procedimento o subprocedimento 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 ⁷⁴. Poiché dalla natura endoprocedimentale consegue che la V.A.S. debba concludersi prima dell'approvazione del P.G.T. e non prima dell'adozione, ne deriva che la discrasia tra piano adottato e successive conclusioni della V.A.S. è del tutto fisiologica sotto i profili sia contenutistico che temporale ⁷⁵.

Se non che, da tale considerazione vengono tratti tre ordini di conseguenze, solo in parte condivisibili.

⁷² Trib. amm. reg. Friuli - Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 29 settembre 2021, n. 294. Cfr. pure Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438.

⁷³ Trib. amm. reg. Piemonte, Torino, sez. II, 5 ottobre 2017, n. 1082.

⁷⁴ Trib. amm. reg. Campania, Napoli, sez. VIII, 17 giugno 2024, n. 3794.

⁷⁵ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 9 maggio 2022, n. 1064.

Così, non pare potersi revocare in dubbio che, in presenza di modifiche rilevanti apportate al Piano Regolatore Generale (P.R.G.) a seguito di prescrizioni contenute in pareri ambientali come la V.A.S., è necessario avviare nuovamente l'intero procedimento di approvazione, mediante la formale riadozione del P.R.G. nella versione modificata, la pubblicazione e la riapertura dei termini per le osservazioni dei soggetti interessati, con conseguente approvazione definitiva all'esito delle controdeduzioni, al fine di garantire il rispetto dei principi di pubblicità, partecipazione e imparzialità ⁷⁶.

Parimenti, è ineccepibile che il contenuto di quella valutazione ben possa essere censurato per la prima volta in sede di impugnativa dell'atto di definitiva approvazione dello strumento urbanistico ⁷⁷.

Mentre, pare opinabile la tesi per cui, stante la natura endoprocedimentale della V.A.S., il relativo provvedimento non sarebbe immediatamente ed autonomamente impugnabile, prima della definizione del procedimento pianificatorio. Lo svolgimento di quest'ultimo aspetto, peraltro, necessita di un discorso articolato sul tema delle condizioni dell'azione: con particolare riguardo al profilo dell'interesse a ricorrere (per cui si rinvia al par. 3.1.).

Aspetti funzionali, distintivi rispetto alla V.I.A.

La valutazione ambientale di piani e programmi (V.A.S.), e la valutazione di progetti (V.I.A.), hanno entrambe la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile ⁷⁸. Tale affinità funzionale, però, non può trasmodare in fungibilità degli istituti ⁷⁹.

Così: incidentalmente osservato che la circostanza di una 'Valutazione ambientale', ai sensi della 'Direttiva V.A.S.', effettuata successivamente al momento della pianificazione a livello regionale, è irrilevante ai fini dell'applicabilità delle disposizioni relative ad una tale valutazione; resta comunque che una valutazione dell'impatto ambientale posta in essere a norma della 'Direttiva V.I.A.' non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale prescritta dalla 'Di-

⁷⁶ Trib. amm. reg. Sicilia, Palermo, sez. V, 13 maggio 2025, nn. 1040 e 1042 ove (in particolare) viene escluso che sia sufficiente procedere a una mera presa d'atto dell'efficacia del piano *ope legis* ai sensi dell'art. 54 della L.R. n. 19 del 2020.

⁷⁷ Trib. amm. reg. Piemonte, Torino, sez. II, 26 settembre 2016, n. 1165.

⁷⁸ Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 975.

⁷⁹ C. Prevete, *VIA e VAS a confronto*, in *Amb. svil.*, 2025, p. 186; Id., *VIA e VAS*, in *Amb. svil.*, 2024, p. 101.

rettiva V.A.S.' allo scopo di rispondere ad aspetti ambientali ad essa specifici ⁸⁰.

Traslando 'in positivo' quel rapporto d'infungibilità: mentre la V.A.S. concerne la pianificazione cui l'Amministrazione è obbligata, ed è concomitante alla stessa così da favorire l'emersione e l'evidenziazione dell'interesse ambientale di modo che esso venga considerato, in via prioritaria, dall'Amministrazione; la V.I.A. concerne i singoli progetti ed è necessaria ai fini della verifica dell'entità dell'impatto ambientale dell'opera proposta, in guisa da stimolare soluzioni mitigative da valutare secondo il principio dello sviluppo sostenibile (sino all'opzione zero), qualora l'impatto non sia evitabile neanche con l'adozione di cautele. Pertanto: mentre la V.A.S. compie una valutazione di piani in senso più 'orizzontale' (eppertanto, generale) su effetti negativi per l'ambiente e, soprattutto, sulle possibili misure di mitigazione; quello compiuto in corrispondenza della V.I.A. sui singoli progetti (ossia, gli atti applicativi del piano che debbono essere coerenti con la pianificazione oggetto della V.A.S.) è giocoforza un giudizio più 'verticale' e dunque condotto con maggiore analiticità, approfondimento e specificità con riguardo non solo agli effetti ma anche – e soprattutto – alle misure di mitigazione e di compensazione da implementare con il progetto stesso ⁸¹.

In quest'ottica, di distinguo funzionale, s'innestano le seguenti puntualizzazioni. Innanzitutto, quella per cui gli aspetti pianificatori inerenti alla V.A.S. e quelli progettuali attinenti alla V.I.A. si intersecano quando l'approvazione, in sede di conferenza localizzativa, di progetti di opere, comporti anche variante allo strumento urbanistico. In tali ipotesi, la questione della loro sovrapposizione è stata espressamente risolta dall'art. 6 comma 12, D.Lgs. n. 152/2006 (introdotto dal D.Lgs. n. 128/2010), ai sensi del quale, «*ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di V.I.A., la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere*» ⁸².

Allo stesso modo, va intesa l'osservazione per cui, «*al fine di evitare inutili duplicazioni e dunque di aggravare il procedimento amministrativo autorizzatorio, non è necessaria la 'Valutazione ambientale strategica' laddove il singolo progetto, assentito in sede di V.I.A., importi varianti relative alla sola ubicazione dell'impianto potenzialmente pregiudizievole per l'ambiente nell'ambito territoriale considerato dallo strumento pianificatorio di settore*».

⁸⁰ Corte Giustizia UE, sez. VI, 8 maggio 2019, n. 305/18.

⁸¹ Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5219.

⁸² Come ribadito da Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 975.

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. 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; pertanto, è necessaria la rinnovazione del giudizio di compatibilità ambientale quando le varianti progettuali determinino la costruzione di un intervento significativamente diverso da quello già esaminato»⁸³.

Aspetti funzionali, distintivi rispetto alla 'Valutazione di incidenza'

La 'Valutazione ambientale strategica' va distinta dalla 'Valutazione di incidenza'. Quest'ultima (contemplata dal D.P.R. n. 357/1997 nel sistema previgente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 4/2008) è così definita dal D.Lgs. n. 152/2006: come «*procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o su un'area geografica proposta come sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso*»⁸⁴. Si tratta dunque di una procedura avente un rilievo settoriale (destinato alla particolare protezione dei siti di rilevanza 'comunitaria')⁸⁵. Peraltro, la V.A.S. (come anche la V.I.A.) comprende la 'Valutazione d'incidenza'⁸⁶.

2.6. – La nozione di 'piani e programmi', di cui alla 'Direttiva V.A.S.', include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro applicazione e modifica: mirando a garantire che prescrizioni che comunque possano produrre effetti signi-

⁸³ Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 263.

⁸⁴ Ivi, art. 5, comma 1, lett. 'b-ter'.

⁸⁵ Utili riferimenti si rinvencono in *Valutazione ambientale strategica. Rapporto ambientale. Relazione per la Valutazione di incidenza* (allegato infrastrutture al DEF, a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), 2016, segn. parr. 4.1. e 4.2. Cfr. pure C. Prevete, *Quando si applica la VINCA?*, in *Amb. svil.*, 2025, p. 186.

⁸⁶ Art. 10, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006.

ficativi sull'ambiente siano costantemente soggette ad una valutazione ambientale. In questo quadro, s'inserisce la fase di monitoraggio della V.A.S., come recentemente razionalizzata con riguardo, non solo al controllo degli impatti ambientali dei piani, ma anche al contributo di questi ultimi al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dalle strategie di sviluppo sostenibile (a livello sia nazionale che regionale) ⁸⁷.

Tuttavia, occorre evitare che uno stesso piano sia assoggettato a più valutazioni ambientali che coprano tutti i requisiti di detta Direttiva. A tal fine, e a condizione che sia stato prima valutato il loro impatto, è escluso dalla nozione di 'piani e programmi' un atto che s'inserisca in una gerarchia di atti che sono stati essi stessi oggetto di una valutazione ambientale degli effetti e dei quali si può ragionevolmente ritenere che prendono in sufficiente considerazione gli interessi che quella Direttiva mira a proteggere ⁸⁸.

In linea, nel caso di una precedente procedura di V.A.S., l'obbligo di rinnovare il procedimento può ragionevolmente essere giustificato solo nel caso di modificazioni dello strumento urbanistico che determinino un maggiore impatto sull'ambiente e non anche quando (all'opposto) si apportino variazioni finalizzate a incrementare le misure di tutela ambientale previste nel piano: come nel caso di riduzione del carico urbanistico indotto ed esclusione dall'edificabilità di alcune aree. Il procedimento di verifica di assoggettabilità a V.A.S. del piano modificato, pertanto, non dev'essere attivato sempre e comunque, ma solo nei casi in cui emergano solidi e concreti elementi idonei a far presumere, in un'ottica ispirata al principio di precauzione, la possibile futura insorgenza d'impatti significativi sull'ambiente, ulteriori rispetto a quelli già analizzati nella procedura di V.A.S. svolta per il piano originario ⁸⁹.

2.7. – Ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006, in termini generali:

- per 'autorità competente' va intesa «*la pubblica amministrazione cui compete*

⁸⁷ Tali novità normative sono state introdotte alla 'd', art. 28, D.L. n. 77/2021, recante modifiche all'art. 18 del Codice dell'ambiente. Sul punto: M. Porcu, *Il Decreto Semplificazioni: novità e procedure applicative. Cosa è cambiato?* (pt. I), in *Amb. svil.*, 2021, p. 881; V. Cavanna, *Semplificare per tutelare? Le valutazioni di impatto dopo il PNRR*, in *Amb. svil.*, 2021, p. 526; C. Vivani, *Il Decreto Semplificazioni alla prova dei fatti – La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giur. it.*, 2021, p. 1242.

⁸⁸ Corte Giustizia UE, sez. I, 12 giugno 2019, n. 43/18.

⁸⁹ Cons. giust. amm. reg. Sicilia, parere del 5 settembre 2023, n. 395.

l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o del provvedimento comunque denominato che autorizza l'esercizio»⁹⁰;

- per 'autorità procedente' deve intendersi «*la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del ... decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma*»⁹¹.

Ciò premesso, l'autorità competente alla 'Valutazione ambientale strategica' non deve essere necessariamente individuata in una P.A. diversa da quella avente qualità di autorità procedente, specie nel caso in cui quest'ultima consista in un Ente locale di ridotte dimensioni con un limitato numero di funzionari a disposizione; e ciò in quanto le funzioni delle due autorità non sono in rapporto di contrapposizione o di controllo. La distinzione ha invece la finalità di assicurare che, attraverso la collaborazione o lo scambio di informazioni, entrino nella valutazione ambientale tutti gli apporti tecnici necessari⁹².

Che l'autorità competente alla 'Valutazione ambientale strategica' (ovvero al preliminare *screening*) non debba necessariamente essere individuata in un'Amministrazione distinta da quella avente qualità di autorità procedente, pare avvalorato (con *argumentum a contrario*) dal dato normativo di riferimento. Infatti, se, dalle definizioni di cui all'art. 5, D.Lgs. n. 152/2006, risulta chiaro che entrambe le autorità sono sempre Amministrazioni pubbliche; in nessuna definizione del Testo Unico si statuisce in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di Amministrazioni diverse o separate⁹³.

Tale orientamento pare aver superato quella giurisprudenza secondo la quale: la procedura di 'Valutazione ambientale strategica', che è preliminare all'adozione di un piano, richiederebbe che l'"autorità competente", chiamata a compiere l'attività di valutazione ambientale, offra idonee garanzie non solo di competen-

⁹⁰ Ivi, art. 5, comma 1, lett. 'p'.

⁹¹ Ivi, art. 5, comma 1, lett. 'q'.

⁹² Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2024, n. 7281. Cfr. pure: Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. I, 1° settembre 2020, n. 628; Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. I, 20 febbraio 2017, n. 247. Cfr. pure G. Spina, *Linee guida regionali in materia di Valutazione Ambientale Strategica*, in *Amb. svil.*, 2025, p. 372; Id., *Valutazioni e autorizzazioni ambientali: organizzazione ed esercizio delle funzioni amministrative*, in *Amb. svil.*, 2023, p. 37.

⁹³ Trib. amm. reg. Piemonte, Torino, sez. II, 26 settembre 2016, n. 1165.

za tecnica e di specializzazione in materia ambientale, ma anche di imparzialità e di indipendenza rispetto all'autorità procedente che ha elaborato il piano; di conseguenza, sarebbe illegittimo lo strumento urbanistico generale per la cui valutazione ambientale strategica il Comune abbia designato come "autorità competente" propri dipendenti ⁹⁴.

Di là da tale profilo di divergenza, ai sensi dell'art. 12, D.Lgs. n. 152/2006, l'autorità procedente trasmette all'autorità competente un rapporto preliminare comprendente una descrizione del piano o programma e le informazioni e i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del piano o programma; l'autorità competente, entro i successivi novanta giorni, emette il provvedimento di verifica assoggettando od escludendo il piano o programma alla/dalla valutazione ambientale strategica ⁹⁵.

II

3.1. – La materia della tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza del coinvolgimento dei soggetti (anche solo potenzialmente) interessati, come è dimostrato dalle scelte legislative in tema: di partecipazione alle procedure di V.A.S. e V.I.A.; di accesso alla documentazione in materia ambientale, per cui è prevista la legittimazione di chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse; nonché, di promovimento dei valori 'diffusi' anche quanto al profilo della legittimazione processuale ⁹⁶. Ciò premesso, il proprietario che impugna gli atti di pianificazione urbanistica generale che abbiano inciso in senso sfavorevole sulle aree di sua proprietà può dedurre, in via generale, tutti i vizi che siano idonei a rimettere in discussione la nuova pianificazione: tra cui anche le eventuali violazioni delle norme sulla V.A.S., specie ove si consideri che quest'ultima può in astratto incidere su tutte le scelte di piano effettuate ⁹⁷.

⁹⁴ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 17 maggio 2010, n. 1526.

⁹⁵ Trib. amm. reg. Campania, Salerno, sez. I, 26 novembre 2009, n. 6951.

⁹⁶ Trib. amm. reg. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 2 dicembre 2015, n. 1051. Per un commento può rinviarsi a: M. Meli, *La protezione della natura tra interventi di conservazione ed obblighi di ripristino*, in *Nuove Leggi civ. comm.*, 2025, p. 269; G. Spina, *Impugnazione: il requisito della vicinitas all'opera del proprio immobile*, in *Imm. & propr.*, 2025, p. 45; U. Salanitro, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, p. 229; R. Poppi, *La legittimazione ad agire di comitati spontanei e/o associazioni a protezione dell'ambiente (e non)*, in *Urb. app.*, 2023, p. 578.

⁹⁷ Trib. amm. reg. Abruzzo, Pescara, sez. I, 11 aprile 2014, n. 165.

Su tale falsariga, quanti lamentino l'illegittimità della procedura di V.A.S. sono tenuti a dimostrare che, dagli esiti di tale procedura, sia derivata l'assunzione di scelte pianificatorie lesive della propria sfera giuridica (artt. 5 e 12, D.Lgs. n. 152/2000)⁹⁸. Più esattamente, l'interesse ad impugnare lo strumento pianificatorio non può esaurirsi nella generica aspettativa ad una migliore pianificazione dei suoli di propria spettanza: richiedendosi, invece che le determinazioni lesive, fondanti l'interesse a ricorrere, siano effettivamente condizionate, ossia causalmente riconducibili in modo decisivo, alle preliminari conclusioni raggiunte in sede di V.A.S.; con la conseguenza che l'istante ha l'onere di precisare come e perché quelle conclusioni nella specie abbiano svolto un tale ruolo decisivo sulle opzioni relative ai suoli in sua proprietà (artt. 5 e 12 citt., D.Lgs. n. 152/2006)⁹⁹. Dunque, le censure inerenti al procedimento di V.A.S. 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*¹⁰⁰.

Ciò premesso: fermo restando che l'omessa impugnazione del provvedimento di esclusione dalla Valutazione Ambientale Strategica comporta l'inammissibilità dei motivi relativi al mancato assoggettamento del piano attuativo alla V.A.S. medesima (tale pronuncia di inammissibilità può essere rilevata d'ufficio ai sensi dell'art. 35 c.p.a.)¹⁰¹; a fronte della questione di una immediata ed autonoma impugnabilità della V.A.S., pare doversi dar conto di due orientamenti. Innanzitutto, ci si riferisce a quello (ambiguo) di giurisprudenza, che ha così osservato: laddove la V.A.S. si concluda con un giudizio positivo (o positivo condizionato), il soggetto che subisca determinazioni lesive della sua sfera giuridica, discendenti dall'accettazione (piena o condizionata) delle proposte pianificatorie soggette a V.A.S., ben potrà censurare anche queste determinazioni preliminari condizionanti, poiché è per effetto di quel giudizio di sostenibilità complessiva

⁹⁸ Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. IV, 9 gennaio 2024, n. 45; Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. I, 20 febbraio 2017, n. 247.

⁹⁹ Trib. amm. reg. Lombardia, Brescia, sez. I, 20 febbraio 2017, n. 247.

¹⁰⁰ Trib. amm. reg. Umbria, Perugia, sez. I, 9 marzo 2015, n. 95. Cfr. pure Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 8 ottobre 2014, n. 2423.

¹⁰¹ Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2025, n. 4104.

di tali scelte che le stesse possono tramutarsi in atti pianificatori negativi¹⁰².

Laddove, a fronte di una riqualificazione della V.A.S. rispetto alla procedura di pianificazione: gli interessati sarebbero facoltizzati ad impugnare immediatamente gli esiti di quella valutazione; fermo restando l'onere d'integrare tale impugnazione una volta intervenuti gli atti di assenso del piano che dovessero risultare coerenti rispetto alla prima; al pari di quanto la giurisprudenza ammette con riferimento all'immediata impugnazione dell'adozione dei piani (o loro varianti), salva la questione dell'onere di farvi seguire quella relativa all'approvazione quando dovesse intervenire¹⁰³. Tuttavia, la tesi così avanzata, per risultare plausibile, necessita di un più rigoroso svolgimento che si ritiene debba passare attraverso una duplice fase, corrispondente ad una *pars destruens* e ad una *pars construens* del correlato discorso argomentativo. Su questa falsariga, valga di muovere dall'assunto che configura la 'Valutazione ambientale strategica' non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pia-

¹⁰² Trib. amm. reg. Umbria, Perugia, sez. I, 9 marzo 2015, n. 95.

¹⁰³ In tal senso, già T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 3 febbraio 2003, n. 192, in *Foro amm. (TAR)* 2003, 389: «Prima dell'approvazione regionale della variante urbanistica, la piena conoscenza del contenuto della deliberazione comunale di adozione della variante medesima, per il suo carattere precario, per la ridotta efficacia, per la mancanza di certezza sull'effettiva e definitiva conclusione del procedimento e per il fatto che tale atto non è pienamente efficace prima del superamento del controllo previsto dalla legge, non fa decorrere il termine per il ricorso; sicché il privato ha la facoltà e non l'onere di impugnare la deliberazione di adozione». Cfr. pure: Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2003, n. 2212, in *Foro amm. (Cds)* 2003, 1331; (implicitamente) Trib. amm. reg. Liguria, Genova, sez. I, 30 gennaio 2007, n. 107 e Trib. amm. reg. Toscana, 11 febbraio 2000, n. 156; Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. IV, 3 febbraio 2011, n. 344. *Contra* parrebbe Cons. giust. amm. reg. Sicilia, 14 agosto 1995, n. 284 («L'impugnabilità delle deliberazioni comunali di adozione o di variante di un piano regolatore generale, anche indipendentemente dall'adozione di misure di salvaguardia, presuppone che il piano adottato abbia un immediato contenuto precettivo, a prescindere dall'approvazione da parte della Regione»).

In ordine alla diversa fattispecie di piano adottato, relativamente alle previsioni immediatamente lesive: Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2010, n. 4104 («deve affermarsi l'impugnabilità delle previsioni immediatamente lesive recate da un PRG solo adottato e la irrilevanza della omessa impugnazione del provvedimento di approvazione del PRG sull'ammissibilità del ricorso proposto avverso la delibera di adozione del Piano, tenuto conto degli effetti automaticamente caducanti e non meramente viziati sul successivo provvedimento di approvazione»); Trib. amm. reg. Campania, Napoli, 28 aprile 1999, n. 1156 (con specifico riguardo all'obbligatorietà delle misure di salvaguardia contenute nel piano adottato); Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 1999, n. 614 (ove si afferma l'immediata impugnabilità anche dei piani adottati che emanino la prescrizione, sia pur instabile, che identifica, per ciascun lotto, le opere permesse e quelle vietate).

nificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di essa, concretantesi nell'espressione di un parere: laddove, a ben vedere, l'art. 11 cit., D.Lgs. n. 152/2006 ('Modalità di svolgimento della V.A.S.') non depone inequivocabilmente a favore di tale conclusione. In altri termini, né la circostanza per cui quella valutazione costituisca parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione dei piani (art. 11 cit., comma 5), né il riferimento legislativo ad un'espressione di parere (art. 11, comma 2, lett. 'a' e 'c'), paiono risolutivi. Ciò in quanto, analogicamente, sarebbe arbitraria e fuorviante la stessa riconduzione, ad un procedimento unico, dell'adozione e dell'approvazione dei piani (a significare che non va accordato un peso eccessivo al dato letterale). Inoltre, che la V.A.S. venga considerata come parere, costituente parte integrante delle esperienze di pianificazione, può indurre a conclusioni riduttive qualora non si abbia riguardo all'ulteriore dato di diritto positivo che vi fa corrispondere un'attività di più ampio respiro, comprendente sia una collaborazione con l'autorità proponente, sia un coordinamento nella raccolta degli esiti della consultazione pubblica e dei pareri dei soggetti competenti in materia ambientale (art. 11 cit., comma 2, lett. 'b' e 'c'). A ciò s'aggiunga che il contributo valutativo-consultivo in questione è complesso, interessando: sia l'assoggettabilità delle proposte di piano a V.A.S.; sia le proposte stesse, il rapporto ambientale, l'adeguatezza del piano di monitoraggio, nonché la sussistenza delle risorse finanziarie (art. 11, comma 2, lett. 'a', 'b', 'c'). A questa stregua, è inverosimile concludere che la V.A.S. non possa associarsi ad una soluzione organizzativa dal rango procedimentale.

Pertanto, la tesi dalla quale ci si permette di dissentire, si espone alla censura d'«inversione di metodo»: cioè, d'introduzione surrettizia di principi di «giudizi determinativi» – avvalendosi del concetto di endoprocedimento –, così tradendo la loro vocazione di meri strumenti orientativi, d'impostazione dei problemi ¹⁰⁴. Fermo restando che, in un'ottica di «logica (della differenziazione) sistemica», non è sufficiente di collocare al centro del discorso giuridico il problema (in vece del concetto). Ciò, a partire dalla considerazione che l'autonomia (sensata) che lo

¹⁰⁴ La locuzione «inversione di metodo» è ripresa da Ph. Heck, *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*, Tübingen, 1932, p. 92 s. Cfr. pure L. Mengoni, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996, p. 50 ove, con terminologia ricavata dalla teoria del giudizio, così si osserva: «In quanto hanno un'origine empirica, essendo derivati per induzione dai concetti legali, i concetti ordinatori formati dalla dogmatica non possono fornire principi di giudizi determinativi – sussuntivi di casi particolari sotto una regola data –, ma soltanto principi di riflessione su casi che devono essere tematizzati ai fini della ricerca della soluzione *secundum ius*».

contraddistingue comporta che il sistema giuridico, per poter apprestare (all'insegna dell'ordine) proprie soluzioni alla (crescente) complessità della fenomenologia di riferimento, storicamente deve applicare a quest'ultima (*rectius*, sottoporre le sue strutture a) meccanismi selettivi in grado di ridurla a problemi riconoscibili dal medesimo. Accade, cioè, che si debba 'aprire' a quella che, dalla teoria generale dei sistemi, è indicata come 'strategia di trasposizione del problema'¹⁰⁵. Il paradigma del 'tipo normativo di problema' intende, appunto, esprimere scientificamente questi modi specifici nei quali la generale strategia sistemica della trasposizione opera nell'ambito giuridico¹⁰⁶. Nel caso in esame, intervenendo sugli istituti dell' 'interesse a ricorrere', della 'giurisdizione generale di legittimità' e del 'merito amministrativo'.

Trascorrendo, a tal punto, verso la *pars construens* del discorso argomentativo: la risposta affermativa, alla questione dell'immediata impugnabilità della V.A.S., può essere giustificata con due ordini di considerazioni.

Innanzitutto, pare decisivo l'effetto caducante che si determinerebbe, rispetto alle sorti del piano, dall'accoglimento giudiziale delle censure opposte alla 'Valutazione ambientale strategica' (con correlato annullamento)¹⁰⁷.

In secondo luogo: per quanto quella valutazione, in sede di amministrazione attiva, soggiaccia previamente a consultazione pubblica ed a pareri tecnici; la circostanza per cui l'autorità procedente venga a conoscenza che il problema sia già *sub iudice* può mitigarne certo atteggiamento di 'chiusura', favorito altrimenti dalla consapevolezza sia dell'insindacabilità delle proprie determinazioni in punto di 'merito', sia (come anticipato nel par. introduttivo) dell'attenuazione dell'onere motivazionale degli strumenti di piano.

Fermo restando che ciò implica una ulteriore, duplice condivisione: preliminarmente, in tema di 'azionabilità', dal momento che, con riferimento alla condizione dell'interesse a ricorrere, dovrebbero superarsi certe rigidità derivanti dall'assunto della necessità di un 'pregiudizio attuale' (per ricondurle entro i termini più contenuti di una tendenziale ottica deflattiva del contenzioso), tenendo

¹⁰⁵ Secondo N. Luhmann, *Illuminismo sociologico*, tr. it. Milano, 1983, l'esterna complessità del mondo viene tradotta nella complessità interna del sistema, ridefinendo i problemi secondo le strutture di quest'ultimo, e rendendoli risolvibili secondo i fattori (punti di vista) suoi propri. Cfr. pure M. Barcellona, *Diritto, sistema, senso*, Torino, 1996, p. 148.

¹⁰⁶ M. Barcellona, *op. ult. cit.*, pp. 116-119.

¹⁰⁷ Analogamente a quanto statuito in caso di annullamento del piano adottato: Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 1992, n. 692.

conto delle peculiarità dell'interesse ambientale: come di primario rilievo – nella misura in cui si associa al bene della salute umana – e dalla fragile integrità; per cui, in termini di 'ricomplementarizzazione'¹⁰⁸, finiscono col giocare un ruolo determinante i principi di 'prevenzione-precauzione' e del 'giusto processo' nell'anticipare la soglia della tutela giurisdizionale, alla stregua dell'oggettiva presunzione di lesione¹⁰⁹. A ciò s'aggiunga una 'rivisitazione' del sindacato giurisdizionale di legittimità nonché della nozione di 'merito amministrativo', non per caso complementari a quella discrezionalità che si è constatato essere il *proprium* della 'Valutazione ambientale strategica' (per cui si rinvia al succ. par.).

3.2. – Come anticipato (par. 2.2.), desta perplessità il più diffuso orientamento per cui, al pari di quel che si è constatato a proposito degli atti di pianificazione, solo al cospetto di macroscopici indizi di eccesso di potere, il 'giudizio di merito', reso dall'Amministrazione chiamata a svolgere la 'Valutazione ambientale strategica', potrebbe essere sindacato in sede di legittimità.

¹⁰⁸ A condizione di configurare la fattispecie come generale criterio di selezione della complessità, valevole in corrispondenza di schemi normativi tanto ipotetico-casuistici quanto consequenzialisti (per cui si rinvia al corpo di testo, *infra*), paiono pienamente condivisibili le osservazioni di M. Barcellona, *op. ult. cit.*, pp. 175-176 per cui:

- lo strumento organizzativo della complementarizzazione «è costituito, in ogni caso, dalla fattispecie, e cioè dalla determinazione delle condizioni di applicazione di un principio regolativo, la quale vale, al tempo stesso, a determinarne l'ambito di applicazione. Le relazioni di competenza, specializzazione, gerarchizzazione, ecc., secondo le quali si organizza la complementarietà di principi altrimenti concorrenti/antinomici, sono istituite determinando ambiti distinti per ciascuno di essi, ossia riconducendo ciascuno di essi a fattispecie diverse e tra loro alternative.

La fattispecie, perciò, è, ad un tempo, la tecnica specifica di organizzazione del sistema giuridico ed il criterio di smistamento delle complessità ambientali verso principi regolativi distinti, e cioè il medium tra sistema e [contesto];

- «Le complessità marginali, pretermesse o sopravvenute provenienti dal [contesto], proprio in quanto non incontrano fattispecie atte a selezionarle adeguatamente, trovano difficoltà ad essere smistate verso i principi che potrebbero congruamente regolarle. Esse, perciò, producono quella che si potrebbe chiamare una crisi organizzativa, la quale richiede, per essere superata, la produzione di ulteriore organizzazione. E poiché il sistema giuridico si dà organizzazione attraverso la tecnica della fattispecie, il superamento della crisi organizzativa consiste, essenzialmente, in rideterminazioni delle fattispecie, tali da riassorbire il "caso organizzativo", per via del quale la crisi si è manifestata. Ma, rideterminando le fattispecie, si riassettano, al tempo stesso, le complementarizzazioni dei principi regolativi già istituite, nelle quali consiste il sistema giuridico».

¹⁰⁹ P. Cotza, *Nuove frontiere della legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo (con particolare riguardo alla materia ambientale)*, in *amministrativ@mente*, 2024, p. 1521 s., segn. par. 4.2.

Tentando di offrire uno sviluppo costruttivo a quello spunto critico, valga di muovere da talune decisioni giudiziali, laddove non si limitano a definire (in linea di massima) le valutazioni dell'Amministrazione in materia ambientale come 'tecnico-scientifiche, soggette ad ampia discrezionalità'; spingendosi a così concludere circa il sindacato di legittimità: ammesso «nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici; *non invece nel caso in cui la parte, direttamente o per mezzo di relazioni confezionate da propri esperti, intenda sostituirvi valutazioni proprie, che come tali attengono al merito amministrativo*»¹¹⁰.

In disparte quanto si obietterà, a quest'ultima affermazione, nel prosieguo del discorso, assumendo certa prospettiva (di tipo evolutivo) sul merito; per intanto, l'enfasi, rinvenibile in un impiego descrittivo della locuzione 'ampia discrezionalità', pare sconveniente (benché diffusa¹¹¹). Quella, infatti, si rivela innanzitutto impropria, dato che una prerogativa di valutazione, per quanto estesa, non è evidentemente incompatibile con un sindacato ordinario (oltre che per violazione di legge) condotto nel concreto di situazioni sintomatiche dell'eccesso di potere; quest'ultimo, solo, rappresentando il limite oltre il quale si determinerebbe uno sconfinamento nel 'merito amministrativo' (tradizionalmente inteso)¹¹². In altri termini, la locuzione 'ampia discrezionalità' risulta tecnicamente fuorviante, in quanto, una sua traslazione sul piano del sindacato giudiziale condurrebbe a configurare un ambito intermedio di preclusione per settori (se non di materia, di tipologia di atti): fra il limite dell'«(in)attendibilità obiettiva»¹¹³, e quello logico, inferiore, di ciò che rientra (per l'appunto) sotto il sindacato sull'eccesso di potere (di illogicità, contraddittorietà od insussistenza dei presupposti nonché,

¹¹⁰ Così Trib. amm. reg. Puglia, Lecce, sez. I, 11 ottobre 2022, n. 1579.

¹¹¹ Ad essa i giudici amministrativi ricorrono frequentemente (Cons. Stato, sez. III, 2 maggio 2022, n. 3410). Ultimamente Trib. amm. reg. Campania, Salerno, sez. II, 7 novembre 2022, n. 2952 conferma tale orientamento così esprimendosi: «Le scelte di politica urbanistica, espresse negli strumenti generali di pianificazione, si caratterizzano per loro ampia discrezionalità in ordine ai tempi e alle modalità di intervento sul proprio territorio circa la destinazione di singole aree, in funzione delle concrete possibilità operative che solo l'Amministrazione è in grado di accertare e che, pertanto, non sono sindacabili in sede di giudizio di legittimità, se non per la loro manifesta illogicità, contraddittorietà o insussistenza dei presupposti [travisamento dei fatti]; ciò al fine di evitare un indebito sconfinamento del G.A. nel c.d. merito amministrativo». Cfr. altresì: Trib. amm. reg. Umbria, Perugia, sez. I, 7 settembre 2022, n. 672; Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 11 maggio 2022, n. 1075.

¹¹² Trib. amm. reg. Lombardia, Milano, sez. II, 23 aprile 2020, n. 675.

¹¹³ Cons. Stato, sez. VI, 29 marzo 2022, n. 2302.

di travisamento dei fatti). Laddove:

stante una ormai progressiva vicenda di 'giurisdizionalizzazione' del processo amministrativo (sul duplice versante della 'terzietà' dell'organo giudicante e della 'parità' delle parti), tale da rendere la valutazione 'di verità', sulle affermazioni rese in giudizio, incompatibile con un ingresso dell'autorità in tale sede ¹¹⁴;

in una 'scala dei vizi' improntata alla massimizzazione della tutela, *tertium non datur*, in termini di forma 'macroscopica-aggravata' (di redivivo 'sviamento') onde affrancare l'azione amministrativa dal sindacato (al più rilevando al solo fi-

¹¹⁴ F. LEDDA, *La giurisdizione amministrativa raccontata ai nipoti*, in *Jus*, 1997, p. 315 s., segn. pp. 319-320: «La teoria della disuguaglianza "istituzionale" non può essere sorretta in alcun modo dalla considerazione che il giudizio verte su un atto o provvedimento autoritativo: l'autorità non entra e non può entrare nel giudizio. È questo un punto alquanto delicato, sul quale dobbiamo meditare attentamente.

Oggetto immediato del giudizio è l'affermazione giudiziale, cioè quella che la parte ricorrente sottopone all'esame critico del giudice: su questa determinazione concettuale si era attestata la dottrina tedesca più rigorosa e convincente (da noi, la stessa posizione era stata assunta solo da qualche processualista, convinto fermamente della necessità di posizioni metodologiche ben chiare).

Perciò, la sentenza esprime essenzialmente un giudizio *di verità*, avente per oggetto appunto quella affermazione, che introduce nel processo la realtà extraprocessuale, e quindi anche l'atto amministrativo: è il ricorrente che pone questo atto dinanzi al giudice perché lo esamini e quindi dia un responso sulla sua legittimità.

Ciò vale quanto dire che nel processo non entra direttamente la storia, ma il racconto: ...che introduce un pezzo della storia, nel quale è quasi incastonato l'atto dell'amministrazione. Sul racconto si avrà la discussione e quindi il confronto delle parti; queste son finalmente uguali, non possono non esserlo: per il giudice nulla assolutamente di quanto esse asseriscono si può considerare vero, neanche provvisoriamente. L'unica determinazione del diritto del caso singolo sarà la sua; sarà appunto la *dictio juris*. Così, si avrà il passaggio dalla storia al diritto, quel diritto che sarà detto in esito al giudizio; e poi la *dictio* del diritto uscirà dall'aula ed entrerà a far parte della realtà extraprocessuale e quindi della storia. Ecco, la storia si fa diritto ed il diritto del giudizio si fa storia; qui sta il mistero che per Satta era il mistero del processo, e che per me è il grande mistero del giudizio (in fondo diciamo tutti e due la stessa cosa, poiché processo è appunto il "farsi" del giudizio).

Ma che cosa è quell'atto dell'amministrazione che è compreso nel racconto? Non voglio perdersi in problemi di definizione: posso utilizzare la nozione di Otto Mayer...

E per Mayer atto amministrativo è la pronuncia che nei confronti del soggetto determina ciò che per lui *deve essere* secondo diritto nel caso singolo. Così, abbiamo una affermazione di dover essere per il diritto: i tedeschi dicono una proposizione di *sollen*, non di essere o di *sein*. E anche le proposizioni di dover essere *-di sollen-* possono essere vere o false: lo ha dimostrato un altro tedesco, Karl Engisch, con alcune pagine ancora insuperate dei suoi studi logici sull'applicazione del diritto.

Ora la mia affermazione giudiziale introduce quella determinazione, che è l'atto amministrativo, qualificandola come falsa: io affermo che l'atto è illegittimo, che la regola del caso *non* è quella espressa dall'amministrazione, che quindi la pronuncia dell'amministrazione è falsa: e chiedo al giu-

ne di certo esonero da una motivazione analitica della pronuncia giudiziale).

Su questa falsariga, diversi spunti paiono indurre a concludere nel senso di un ridimensionamento dell'«ampiezza» di quella discrezionalità e, corrispondentemente, dell'ambito d'insindacabilità delle scelte assunte in seno ai piani urbanistici ed alla V.A.S.

Ci si riferisce, innanzitutto, all'anticipato rapporto interattivo fra gli uni e l'altra (esordio del pres. Par., ma cfr. pure par. 2.6.); tanto più alla luce: dell'estensione applicativa di quest'ultima (par. 2.3.) e delle gravi implicazioni nelle quali in-

dice di controllarla.

Che sia vera o falsa, lo dirà appunto il giudice: quando entra nel processo, non è né vera né falsa, è problematica nella accezione più corretta della parola, proprio perché è entrata nel processo attraverso una affermazione -quella del ricorrente- proposta solo al fine di falsificarla.

E tutto ciò significa che l'autorità non entra nel giudizio, che di fronte al giudice non si ha autorità, che l'autorità rimane fuori (e infatti si manifesta nella realtà processuale) e non penetra nelle aule del tribunale ma, restando fuori, attende quel responso del giudice che può smentirla e ridurla quindi al nulla».

Il medesimo a. aveva già propugnato la tesi per cui una tutela piena ed effettiva non può che presupporre un processo di soggetti uguali in *Efficacia del processo ed ipoteca degli schemi*, in *Per una giustizia amministrativa più celere ed efficace*, Atti del Convegno tenutosi in Messina il 15-16 aprile 1988, Milano, 1993, pp. 100-102 dell'estratto. Scontato deve altresì reputarsi il rinvio a F. Benvenuti, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, p. 807 s.

In linea C. Marzuoli, *Diritti e interessi legittimi: due categorie in cerca di identità*, in *Questione diritto*, 2009, p. 34 s., segn. pp. 40-41: «Il principio di legalità (di legalità-garanzia) vuole che l'interesse pubblico prevalga sull'interesse privato non per una ragione naturalistica e dunque generalmente ricorrente (questo avveniva nel paternalismo dello Stato assoluto), ma solo nei limiti del potere conferito dalla legge: il potere pubblico non è limitato dal diritto, è -innanzitutto- creato dal diritto.

L'aggettivazione di un interesse quale pubblico non dovrebbe pertanto rilevare quando si tratta di accertare il rispetto del diritto. In tale ipotesi l'interesse pubblico cessa di essere tale per divenire l'interesse di una parte, altrimenti reintrodurrem[m]o una dimensione di specialità e di privilegio priva di base legale. E consumeremmo anche la violazione del principio di eguaglianza dinanzi alla legge. Invero, quando si deve risolvere una controversia dinanzi a un giudice, si deve applicare la legge e la legge è uguale per tutti. Se posizioni di potere o di privilegio sono configurabili, e lo sono (la preminenza dell'interesse pubblico, ma anche la preminenza del datore di lavoro che intende licenziare, o del privato che può assumere, in certi limiti, chiunque etc.) perché ogni posizione di libertà e di autonomia, pubblica o privata, non può che risolversi nel potere di assumere decisioni che possono comportare il sacrificio di altrui interessi, esse si esauriscono in sede di diritto sostanziale a livello di produzione della norma attributiva del potere. Ma, una volta costruita ed emanata la regola, dinanzi al diritto prodotto e dettato, si è tutti eguali, e in mancanza di base legale non vi possono essere condizioni di autorità o di privilegio».

corrono le Amministrazioni preposte alla pianificazione quando omettano di sottoporla a valutazione d'incidenza ambientale (par. 2.4.); nonché, dell'esplicarsi contestuale del procedimento ambientale e di quello urbanistico (par. 2.5.).

Ci si riferisce altresì all'incidenza della valutazione ambientale e, per suo tramite, della legittimazione partecipativa nonché, del coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati; al punto che: secondo una logica improntata al 'tipo normativo di problema', pare più plausibile la tesi secondo la quale, superati taluni pregiudizi improntati al (formalistico) connotato endoprocedimentale della V.A.S., si deve propendere per l'immediata impugnabilità della medesima (par. 3.1.); inoltre, il proprietario, che impugna gli atti di pianificazione urbanistica generale che abbiano inciso in senso sfavorevole sulle aree di sua proprietà, può dedurre, in via generale, anche le censure di violazione delle norme sulla V.A.S., specie ove si consideri che quest'ultima in astratto è in grado d'interferire con tutte le scelte di piano effettuate (par. 2.5.).

Così giunti, si ritiene però di conferire ulteriore sostegno alla *pars construens* del discorso critico verso certo modo d'intendere ed applicare la disciplina di riferimento, quanto alla sindacabilità della 'Valutazione ambientale strategica' nanti la giurisdizione generale di legittimità. Ci si riferisce (come anticipato) a certa implicazione, dal momento che: se (in negativo) si asserisce la preclusione, in assenza di macroscopici indizi di eccesso di potere, di un sindacato giudiziale quanto alla decisione 'di merito' resa dall'Amministrazione chiamata a svolgere la 'Valutazione ambientale strategica'; (in positivo) *a fortiori* sarebbe preclusa la possibilità di una declaratoria d'illegittimità tesa a favorire soluzioni di tipo 'migliorativo' (s'intende, nel rispetto dello specifico dato di diritto positivo e con rigore di sistema). Tanto più che, pari discorso, può tornare utile con riguardo all'immediata impugnabilità dell'esito della V.A.S. (per cui si rinvia alla prima parte del par. 3.1.): mitigando certo atteggiamento di 'chiusura', proprio in quanto favorito dall'assunto di una assoluta preclusione alla sindacabilità, in punto di 'merito', delle determinazioni inerenti a quella valutazione.

Evidentemente, la trattazione necessita di essere impostata secondo gradualità speculare. *In primis*, tenuto conto che:

Cfr. pure F. Trimarchi Banfi, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984. Quanto alla circostanza per cui l'analogia fra decisioni, giurisdizionale ed amministrativa (possibile sul piano degli effetti materiali), non implica alcuna identità di caratteri: A. Travi, *Decisione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, IV, p. 524 s., segn. p. 532.

al cospetto di disposizioni, quali quelle che sottendono (anche) alla V.A.S. ed al suo assetto dinamico, riconducibili non in via esclusiva allo schema 'ipotetico-casuistico', ma anche a quello 'consequenzialista' (sensibile all'orizzonte normativo del futuro, agli effetti concreti) ed ai correlati bilanciamenti fra interessi (vincolanti sia per chi li formula che per i destinatari), almeno nella misura in cui sottendono a discrezionalità amministrativa¹¹⁵; dunque, a fronte di un tale esercizio;

quel modo (mitigato) d'intendere la (in)sindacabilità trova più di un sostegno, epistemologico e di metodo (benché, in tale sede, rappresentabili solo sinteticamente).

Limitandosi agli spunti di riflessione più significativi¹¹⁶, l'accento cade così, *in primis*, sulla circostanza per cui il rapporto fra la Legge ed il "caso organizzazionale" rappresentato dalla V.A.S. è costruito con strutture linguistiche 'aperte'. Per cui, innanzitutto, la prima: attinge il proprio significato operativo solo "reagendo" direttamente col secondo (lo stato di fatto dato dal concreto atteggiarsi degli interessi) alla medesima sottoposto; eppertanto, non può prescindere (in termini di adeguamento del significato) dal complementare momento applicativo come, a sua volta, esigente la mediazione di giudizi di valore extratestuali, ricavati dai dati reali del caso da decidere, ed espressione di aspettative emergenti dalla realtà sociale che della disposizione rappresenta così l'ambito di riferimento.

Salvo osservare che quel modello di rapporto (fra Legge e "fattispecie"):

non solo è improntato ad una concezione del processo ermeneutico assecondante un criterio (non lineare – sul presupposto di un significato oggettivo, preesistente, cui l'interprete avrebbe accesso – bensì) circolare¹¹⁷; per via di un dia-

¹¹⁵ A. Romano Tassone, *Sulle vicende del concetto di "merito"*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 517 s., segn. p. 527. Osserva A. Piras, *Invalitità* (dir. amm.), in *Enc. Dir.*, XXII, Milano, 1972, p. 598 s., segn. pp. 610-612 che al termine "merito" possono associarsi almeno due significati (oltre ad un terzo in sede di processo amministrativo): «In un primo senso ... è sinonimo di contenuto sostanziale del provvedimento e comprende insieme opportunità, valutazioni tecniche e qualificazioni giuridiche applicate, insomma indica tutta l'attività che va dal momento in cui si pone l'esigenza di provvedere sino al momento terminale; in un secondo senso, ...coincide con la discrezionalità ...». Cfr. pure Casetta, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 293 s., segn. p. 321 s.

¹¹⁶ Per un approfondimento, può rinviarsi a P. Cotza, *Il "merito amministrativo". Contenuto, rilievo giuridico e correlata "giurisdizione"*, Napoli, 2012.

¹¹⁷ Nel primo senso: M.S. Giannini, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, Milano, 1939 (di cui dà conto F.G. Scoca, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 1045 s., segn. pp. 1046 e 1053 s.); G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* (dir. da

logo coerente, congeniale alle scienze “non dimostrative”, nella consapevolezza del reciproco condizionamento fra interpretazione ed applicazione¹¹⁸;

ma (oltretutto), proprio in ragione dello schema normativo di tipo consequenzialista, implica che quella logica (in senso lato) del ‘verosimile’ venga a trasformarsi sul piano del “risultato” secondo canoni ben formulati e ‘gestiti’ dal “razionalismo critico”¹¹⁹.

Da qui, una ‘rivisitazione’ della legittimità della determinazione amministrativa, improntata a legalità sostanziale: sotto forma di rispondenza all’interesse

Cicu-Messineo), Milano, 1980. Respinge recisamente l’assunto di un significato oggettivo, preesistente che l’interprete sarebbe chiamato a svelare, E. Casetta, *Riflessioni in tema di discrezionalità amministrativa, attività vincolata e interpretazione*, in *Dir. econ.*, 1998, p. 503 s., segn. p. 505. Resta il fatto che la norma non può artificiosamente dissociarsi dal contesto in cui trova applicazione (D.U. Galetta, *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Milano, 2003, p. 95). All’uopo, per i relativi riferimenti, sia consentito di rinviare a P. Cotza, *Potere autoritativo e modelli consensuali nel diritto dell’amministrazione pubblica (contributo metodologico)*, Napoli, 2007, par. 1.6. Sulla difficoltà ad operare una separazione fra valutazioni dell’interesse pubblico e completamento od integrazione della norma da applicare: M. Lipari, *I principi generali dell’istruttoria nel processo amministrativo dopo la legge 205/2000 (le trasformazioni del giudizio e gli indirizzi della giurisprudenza)*, in *Dir. proc. amm.* 2003, p. 55 s., segn. p. 106 s.; nonché P.M. Vipiana, *Gli atti amministrativi: vizi di legittimità e di merito, cause di nullità ed irregolarità*, Padova, 2003, p. 293 s.

¹¹⁸ Dunque, resta comune il fondamento della comprensione nel processo applicativo: esso si traduce in quel “nesso dialettico” (moto circolare) che dal “diritto” (*quaestio juris*) conduce al “fatto” (*quaestio facti*) per tornare al primo. In altri termini, ogni giudizio (quale esso sia) è prospettabile non come un *quid a se* stante, bensì come il risultato di un’attività (non solo sotto un aspetto statico, ma anche in una visuale dinamica): considerando la comprensione «come un momento essenziale ed ineliminabile nella complessa operazione di applicazione della legge ad un caso concreto».

Per una proposta costruttiva, sul piano sostanziale, in sede di teoria generale del diritto e da parte di alcune dottrine generali della disciplina amministrativa, Levi, *L’attività conoscitiva...*, p. 201 s. Ancora, *ivi*, p. 240 s., circa il compito di risolvere la *quaestio juris*: «la descrizione normativa della fattispecie astratta indirizza l’indagine di chi deve applicare il diritto, svolgendo un ruolo affine a quello dell’“interesse” nella ricerca dello storico».

D’altronde, che l’interpretazione delle disposizioni normative sia finalizzata alla loro applicazione ad una realtà delimitata e circoscritta, trova conferma nell’art. 12 delle “preleggi” al cod. civ. (rubricato “interpretazione della legge”) ove così si esordisce: «nell’applicare la legge...».

¹¹⁹ Quest’ultimo paradigma generale:

rivelati i limiti del metodo induttivo, ha predicato la consapevolezza delle conseguenze alle quali conduce (stante la connessione complessiva di ogni divenire) l’impiego di mezzi pur soggettivamente “adeguati” (logica “operazionale” dei costi/benefici);

per poi procedere (conformemente al postulato analitico) sul terreno dell’esperienza, mediante tentativi, attraverso un confronto delle “teorie rivali”, onde condurre all’emersione degli errori (“fal-

pubblico concreto; come implicante (piuttosto che un obbligo giuridico, istituzionale da ricavare sussuntivamente) 'modalità' onde vada concretamente ad esercitarsi il potere (*rectius*, l'azione amministrativa)¹²⁰; assecondando l'attuale assetto normativo che registra un tendenziale avvicinarsi al *fondazionalismo* del *proceduralismo*¹²¹.

L'attenzione cade, corrispondentemente: su di una legittimazione del potere (nel caso, di pianificazione e di valutazione del correlato impatto ambientale), non solo per 'competenze', ma altresì 'oggettivante' in punto di comparazione 'adattiva' degli interessi coinvolti, avuto riguardo ai "consolidamenti strutturali" in cui trova legittimazione la "logica – di comandi ed obbedienze – dell'auto-rità"¹²²; nonché, su di un aggiornamento della figura dell'eccesso di potere se-

sificazione") ed alla loro eliminazione.

Ciò, in una condizione del sapere sempre mutevole, mai definitiva, benché non sprovvista dell'attributo dell'oggettività: dato che il prodotto della discussione scientifica, critica (ossia – almeno in una certa forma –, "razionale"), prevalente in un determinato tempo per avere dimostrato il maggior grado di "resilienza", è conoscenza; come tale, distinta dalle semplici opinioni (dalle "credenze") che essa sospende in forza della sua "evidenza".

Una teoria, dunque, capace di conquistare il consenso di coloro i quali vedano, nel metodo della discussione razionale ("problematico", "deduttivo dei controlli", "selettivo", "autocorrettivo"), uno strumento di riconciliazione fra pensiero generale e discipline "regionali" (compresa quella giuridica).

Cfr.: K.R. Popper, *Logica della scoperta scientifica*, tr. it. Torino, 1970, p. 275 s.; H. Albert, *Per un razionalismo critico*, tr. it. Bologna, 1973, p. 59 s.

¹²⁰ E. Casetta, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 293 s., segn. p. 300 s.: «Il potere, sia pure indirizzato verso la soddisfazione di interessi prestabiliti, non ha in sé medesimo la forza per imporre il proprio esercizio e quindi l'attribuzione di poteri allo Stato od a qualsiasi altro ente pubblico non ingenera di per sé in essi alcun dovere giuridico di siffatta natura.

Se mai una doverosità d'esercizio dei poteri sussiste, essa va collegata al fatto che il rapporto di servizio che intercorre tra l'ente pubblico ed ogni suo funzionario, crea in quest'ultimo, insieme con diritti, anche dei doveri, l'adempimento dei quali assicura indirettamente lo svolgimento delle funzioni inerenti alle singole sfere di attività normativamente predisposte, e dunque l'esercizio dei poteri propri della persona giuridica pubblica».

¹²¹ A quest'ultima vicenda si dedicherà qualche riflessione in corso di trattazione. Per il momento basti di rinviare a L. Lombardi Vallauri, *Introduzione filosofica generale*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Procedura, procedimento, processo*, atti del convegno tenutosi ad Urbino, nei giorni 14 e 15 giugno 2007, Milano, Cedam, 2010, p. 3 s.

¹²² A. Zanfarino, *Potere* (in generale). a) *Filosofia del diritto*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 599 s., segn. pp. 607-609. Sulla qualificazione del potere amministrativo in termini non meramente soggettivi, C. Marzuoli, *Tutela e unità della giurisdizione. Autonomia e indipendenza*, in *Atti del VI Convegno nazionale della S.I.S.Di.C.*, Napoli, 2012, p. 355 s.

condo i canoni di una moderna legalità, sostanziale e del risultato (come riferito all'atto – ai suoi effetti –).

Parimenti, avuto riguardo ad un progressivo affermarsi del principio di effettività della tutela, compulsato (proprio) dall'idea di 'procedimento aperto'. Da qui (anche in funzione degli 'sbocchi evolutivi'), il superamento:

dell'"inversione di metodo", come derivazione anfibologica del merito amministrativo dalla 'giurisdizione amministrativa di merito';

di certo sostegno ideologico (le ben note precomprensioni associate al principio di separazione dei poteri) che tradizionalmente ne stanno alla base;

dell'"eccesso di potere giurisdizionale" (con specifico riguardo all'indebita invasione mediante esercizio di una *potestas decidendi* asseritamente riservata alla Pubblica amministrazione – anziché ad altri giudici o al Legislatore –) ¹²³.

Infine (sempre in vista dell'emanciparsi da un ulteriore ordine di precomprensioni), quanto testé esposto trova favorevole sponda nel superamento del mero "ripiego" verso una rediviva associazione dell'attributo discrezionale alla sola attività/azione (nel senso benvenutiano del termine ¹²⁴), non anche agli atti: onde "aprire" a favore di un controllo esteso al rapporto funzionalizzato (in questi termini, "di merito").

In tale ottica, si è meglio in grado di assecondare:

sia il principio collaborativo cui s'ispira l'istituto della V.A.S. persino con riguardo all'articolazione interna (par. 2.7.): per via del coinvolgimento di soggetti pubblici e privati ¹²⁵;

¹²³ F. Benvenuti, *Disegno dell'Amministrazione Italiana - linee positive e prospettive* -, Padova, 1996, pp. 207-209, segn. p. 445 s. Per un recente inquadramento della questione (sia pur con riferimento all'eventualità che il Giudice amministrativo invada la sfera di attribuzione del Legislatore): T. Cocchi, *L'eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera legislativa. Ancora un'ipotesi meramente teorica?*, in *Foro amm.*, 2020, p. 169 s.

Sulle origini storiche della casistica corrispondente alla giurisdizione "estesa" al merito che, a ben vedere, concerne in larga misura diritti soggettivi (essenzialmente fatto salvo l'istituto del giudizio di ottemperanza), può rinviarsi a A. Romano (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 2001, p. 396 s. Cfr. pure P.G. Ponticelli, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato. Indagini storiche*, Milano, 1958, p. 175.

¹²⁴ F. Benvenuti, *Disegno dell'Amministrazione italiana (linee positive e prospettive)*, Padova, 1996, 177, ove, nel classificare l'attività in relazione agli scopi particolari che con essa si perseguono, si preferisce ricorrere all'espressione "azione amministrativa"; Id., *Appunti di diritto amministrativo* – pt. gen. –, Padova, 1955.

¹²⁵ Ciò, sul presupposto dell'indissociabilità dinamica del diritto e del fatto concreto, quale che sia la sede in cui avviene la traslazione. Evidentemente, ci si riferisce *in primis* a quella processuale,

sia un dato rapporto d'interazione 'dinamica' fra piani urbanistici e V.A.S. (par. 2.6.) ovvero, fra l'interesse al governo del territorio e quello alla tutela dell'ambiente: quest'ultimo come 'prioritario', non perché necessariamente prevalente, ma solo nel senso che deve essere preso in considerazione 'sempre e comunque' nei processi decisionali ¹²⁶.

A queste condizioni, sempre in termini di superamento di una aprioristica insindacabilità delle valutazioni ambientali (quali integranti quelle di governo del territorio) in punto di merito, pervenendosi ad un esito di giustizia solo se risulta corretto il rapporto: fra criteri di legittimazione delle prerogative decisorie (di piano e di valutazione ambientale), a vantaggio di quello oggettivo; fra sindacati, la funzione di quello di legittimità venendo assunta da quello di merito, inteso quale effettivo soddisfacimento dell'interesse pubblico, concreto ¹²⁷. Salvo

nella quale (per l'appunto) si rinvergono sia il diritto che il fatto concreto: dinamicamente (e così) indissociabili, «*perché l'accertamento del fatto è già diritto, o se si vuole il fatto è intrinsecamente giuridico*» (S. Satta, *Giurisdizione* – II. *Nozioni generali*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 218-219). Ma altrettanto può concludersi con riguardo alla sede *procedimentale*, "al netto" della circostanza per cui l'operazione logico-decisionale non si traduce in un *giudizio* (necessariamente nella composizione di una controversia – *op. ult. cit.*, p. 223 –).

Nel congedarsi da tali tematiche, basti solo di osservare che il rilievo delle menzionate sedi: pur rappresentando in genere, per la norma giuridica, ineguagliabili occasioni di riaffermazione ed effettività; si apprezza, ma è al contempo dibattuto, specie in quei settori disciplinari che si contraddistinguono per una spiccata esaltazione delle potenzialità di un'azione discrezionale.

¹²⁶ S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in AA.VV., *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 37 s. Sul punto si sofferma, col consueto approfondimento, E. Frediani, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 208 s., optando per una conforme interpretazione del pertinente dato normativo (art. 3-quater, comma 2 del Codice dell'ambiente).

¹²⁷ F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, p. 551 s. Per un confronto può rinviarsi ad alcune connessioni in G. Coraggio, *Merito amministrativo*, in *Enc. dir.*, Milano, XXVI, 1976, p. 130 s., segn. p. 139.

Alla luce di quanto esposto e per quel che maggiormente rileva nella presente indagine, la contrapposizione legittimità-merito non è determinante in ordine alla riconoscibilità (nei casi addotti) di un vizio di merito anziché di legittimità, una volta osservato come (in tutti quei casi) la disformità vada parametrata ai fini delle norme che, a loro volta, fanno pur sempre parte di queste ultime (E. Cannada Bartoli, *Annullabilità e annullamento* (Dir. amm.), in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 484 s., segn. p. 490). Prova ne sia la conclusione "interlocutoria" di S. Romano, *Annullamento (Teoria dell') nel diritto amministrativo*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. I, Roma, 1937, p. 473 s., segn. pp. 474-475: «Quando poi i motivi di convenienza che consigliano la revoca di un atto siano tali da far considerare quest'ultimo inopportuno, ma non invalido, neppure pel merito, e quando, invece, si profila quell'invalidità pel merito che ne autorizza l'annullamento, è indagine di ordine generale che

dover puntualizzare entro quali limiti ciò non integri un trasmodare della sfera di attribuzione del giudice amministrativo: avuto riguardo al menzionato riferimento giurisprudenziale, in tema di V.A.S., al 'merito amministrativo'.

Nel perseguire quest'ultimo obiettivo, sviluppando precedenti annotazioni, innanzitutto valga di prestare attenzione ad un sindacato giudiziale: non più limitato (secondo una costante giurisprudenza) entro i confini dell'esatta valutazione del fatto nonché, della coerenza dell'*iter* logico, avuto riguardo alla correttezza-attendibilità dei parametri procedurali adottati¹²⁸; ma (esso stesso) esteso (conformemente al principio di effettività della tutela) alla bontà dei risultati (conseguiti o da raggiungere), complici i maggiori poteri istruttori¹²⁹.

Venendo al secondo stadio della trattazione, tali premesse possono determinare ripercussioni di rilievo sull'opera di riabilitazione del merito amministrativo: come corrispondente, oltretutto ad una parte della discrezionalità 'esternalizzata', alla valorizzazione del risultato (dell'atto) quale sindacabile giudizialmente in termini di 'efficienza dell'opportunità'. Ci si riferisce a quella parte dell'esercizio discrezionale in corrispondenza della quale la prerogativa di scelta e di decisione dell'autorità procedente-competente, nell'incidere sulla sfera giuridica altrui in nome dell'interesse pubblico, si estrinseca in termini concreti fra più soluzioni, rispondenti tutte al principio costituzionale del buon andamento e che possono scaturire anche dal soggetto interessato.

A quel punto: il perorato aggiornamento della figura dell'eccesso di pote-

qui non può neppure accennarsi.

...non ogni apprezzamento di merito può giustificare l'annullamento, ma deve trattarsi solo di vizi che, in considerazione delle finalità essenziali degli atti o degli enti..., si traducono in vere e proprie invalidità».

¹²⁸ «Il giudice non può sostituire all'apprezzamento dell'amministrazione il proprio soggettivo apprezzamento, ma non può esimersi dal valutare l'eventuale erroneità dell'apprezzamento dell'amministrazione stessa, ove tale erroneità sia valutabile e in concreto rappresentata. Il giudice amministrativo, quindi, deve censurare la valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di esattezza o attendibilità, quando non appaiano rispettati parametri tecnici di univoca lettura, ovvero orientamenti già oggetto di giurisprudenza consolidata, o di dottrina dominante in materia» (Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2013, n. 3611, in *Foro amm.*, 2013, pp. 2136-2137).

¹²⁹ Cfr.: A. Travi, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, V, col. 168; Id., *Autoritatività e tutela giurisdizionale: quali novità?*, in *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo* (a cura di M. A. Sandulli -convegno svoltosi presso l'università Bocconi di Milano, su iniziativa della rivista *Foro amm.*, il 25 maggio 2005), suppl. a *Foro amm.*, n. 6/2005, p. 17; F.G. Scoca, *Mezzi di prova*, in A. Quaranta e V. Lopilato (a cura di), *Il processo amministrativo. Commentario al D.Lgs. 104/2010*, Milano, 2011, p. 537.

re, avvicinando una concezione per figure sintomatiche con altra imperniata sui canoni di una legalità sostanziale (interesse pubblico, concreto) e del risultato, (come riferito all'atto – ai suoi effetti -) e (conformemente) dell'effettività della tutela; sembra prestare favorevole sponda ad una V.A.S. come giudizio discrezionale 'puro' suscettivo di un sindacato giurisdizionale imperniato sul 'risultato migliore' fra quelli trasfusi nella sede procedimentale; avuto riguardo altresì alle osservazioni che gli interessati sono legittimati a presentare all'autorità competente¹³⁰. Da qui, il consapevole superamento della tesi giurisprudenziale dalla quale si è preso piede (cfr. ultimi cpv. del par. 1 ed *incipit* del pres. Par.) secondo cui dalle valutazioni dell'Amministrazione in materia ambientale, come 'tecnico-scientifiche, soggette ad ampia discrezionalità', conseguirebbe (aprioristicamente) di ammettere il relativo sindacato di legittimità: «nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici; *non invece nel caso in cui la parte, direttamente o per mezzo di relazioni confezionate da propri esperti, intenda sostituirvi valutazioni proprie*».

¹³⁰ Art. 12, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006.

Abstract

Lo scritto muove da una articolata rassegna giurisprudenziale, sugli istituti di riferimento (piani urbanistici e pertinente valutazione d'incidenza ambientale) nonché sui vari profili coinvolti, corredandola (di volta in volta) con annotazioni di critico confronto, ma pur sempre sul medesimo piano interpretativo, 'canonico'.

Ciò, in vista di una trattazione di livello avanzato (in quanto condotta su base dogmatica, a partire da spunti di teoria della norma ed epistemologici), con duplice intento: per un verso, rivelare come, accostandosi a tali istituti con una sensibilità tradizionale, si è finito col tradire ulteriori limiti (nei propri esiti specialistici) da parte del medesimo 'formante'; per altro verso, ottimizzare le potenzialità della disciplina di riferimento, sia pur limitatamente ad alcuni aspetti. Obiettivo, quest'ultimo, implicante una 'riversitazione' di certi assunti in punto sia d' 'interesse ad agire', sia di 'discrezionalità amministrativa' (e, corrispondentemente, di 'merito').

The paper starts from a detailed review of the case law concerning the relevant legal concepts – namely, urban planning instruments and the related appropriate environmental assessment – as well as the various issues involved. This review is supplemented, from time to time, by critical observations, although these remain within the same conventional interpretative framework.

The analysis then develops at an advanced level, grounded in dogmatic reasoning and drawing on insights from legal theory and epistemology, with a twofold purpose. On the one hand, it seeks to show how approaching these concepts through a traditional lens has ultimately revealed further limitations inherent in that very doctrinal framework, particularly in its specialist outcomes. On the other hand, it aims to enhance the potential of the applicable legal framework, albeit only with regard to certain aspects. This latter objective entails a reconsideration of certain assumptions relating both to the "interest in bringing an action" and to "administrative discretion" (and, correspondingly, to the "merits" of administrative action).