

Ancora sulla VAS, «alla prova» davanti ai giudici italiani (nota a C.d.S. n. 133/2011)

✓ Maddalena Mazzoleni

La massima

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 12 gennaio 2011, n. 133

Pres. G. Trotta - Rel. R. Greco - Regione Lombardia c. V. G. ed altri

VAS - Autorità competente - Amministrazione diversa o separata dall'autorità procedente - Necessità - Esclusione - Art. 5 d.lgs. n. 152/2006 - Modifiche ex d.lgs. n. 128/2010 - Distinzione tra parere motivato a conclusione della fase di VAS e provvedimento di VIA.

L'autorità competente alla VAS. non deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di «autorità procedente»; se dalle definizioni di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 152/2006 risulta infatti chiaro che entrambe le autorità de quibus sono sempre «amministrazioni» pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente). Tale conclusione appare confortata dalle modifiche apportate al D.Lgs. n. 152 del 2006 dal recentissimo decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, laddove già a l vello definitorio si distingue tra il «parere motivato» che conclude la fase di VAS. (art. 5, comma 1, lettera m-ter) e il «provvedimento» di VIA (art. 5, comma 1, lettera p): a conferma che solo nel secondo caso, e non nel primo, si è in presenza di una sequenza procedimentale logicamente e ontologicamente autonoma.

VAS - Art. 11 D.Lgs. n. 152/2006 -VAS - Natura - Passaggio endoprocedimentale della procedura di pianificazione.

L'art. 11, D.Lgs. n. 152 del 2006 costruisce la VAS non già come un procedimento o sub procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un «parere» che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima.

Il commento

Premessa

Non troppo tempo fa si è commentata su questa *Rivista* (1) una sentenza del TAR Lombardia (TAR Lombardia - Milano, sez. II, n. 1526 del 17 maggio 2010) relativa al ricorso promosso da un cittadino avverso le delibere comunali di approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio, con specifico riferimento alla relativa procedura di VAS: quella sentenza, sostanzialmente, accoglieva il ricorso, affermando che

«le disposizioni sulla VAS contenute nel Codice del-

l'Ambiente confermano, con chiarezza, la necessità di separazione fra le due differenti autorità - quella procedente e quella competente - il cui rapporto nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale strategica appare tutto sommato dialettico, a conferma dell'intendimento del legislatore di affidare il ruolo di autorità competente ad un soggetto pubblico specia-

Note:

✓ Avvocato in Padova.

(1) M. Mazzoleni, *La Valutazione Ambientale Strategica: applicazione pratica e giurisprudenza tra i ripensamenti del Legislatore*, n. 11/2010, Inserto, pag. VIII e segg.

lizzato, in giustapposizione all'autorità precedente, coincidente invece con il soggetto pubblico che approva il piano»;

il TAR Lombardia, cioè, chiedeva separazione e distinzione tra autorità precedente ed autorità competente, sostenendo che esse dovessero tra loro essere terze a garanzia dell'imparzialità della valutazione.

E su questo, il TAR Lombardia ci aveva trovato d'accordo: pur non trattandosi di un rapporto controllore/controlato - perché tale non è la natura della VAS -, anche la VAS ci sembrava auspicare una **dialettica**, una **giustapposizione** che presupponeva, comunque, una indipendenza di giudizio essenziale a rendere efficace ed effettivo l'apporto della autorità competente rispetto alle analisi effettuate dall'autorità precedente nel rapporto ambientale; ci aveva trovato d'accordo l'affermazione secondo cui, qualora l'autorità precedente

«individuasse l'autorità competente esclusivamente tra soggetti collocati al proprio interno, legati magari da vincoli di subordinazione gerarchica rispetto agli organi politici o amministrativi di governo dell'Amministrazione, il ruolo di verifica ambientale finirebbe per perdere ogni efficacia, risolvendosi in un semplice passaggio burocratico interno, con il rischio tutt'altro che remoto di vanificare la finalità della disciplina sulla VAS e di conseguenza di pregiudicare la corretta applicazione delle norme comunitarie, frustrando così gli scopi perseguiti dalla Comunità Europea con la Direttiva n. 2001/42/Cee, come quello di salvaguardia e promozione dello **sviluppo sostenibile**, espressamente enunciato all'art. 1 della direttiva, come già sopra evidenziato».

Ci troviamo, ora, di fronte alla sentenza di appello del Consiglio di Stato, che, almeno apparentemente, contraddice il pronunciamento del giudice di primo grado, e che, in parte, è sconfessata dall'orientamento della Corte di Giustizia... tutto questo ci spinge ad un approfondimento di analisi di come la giurisprudenza si ponga rispetto alla VAS in generale, confusa inevitabilmente dalla imprecisa presa di posizione dello stesso Legislatore.

Sulla terzietà dell'autorità competente: il Consiglio di Stato

Vediamo prima la **sentenza del Consiglio di Stato**, IV sezione, **n. 133/2011 del 12 gennaio 2011**: essa riunisce ben tre ricorsi di primo grado, sempre riguardanti i medesimi soggetti (il cittadino ricorrente, la Regione Lombardia ed il Comune di Cermenate, in primo luogo) ed affronta i vari aspetti della vicenda, contestando fin da principio l'ordine logico seguito nella decisione dai Giudici di primo grado del TAR Lombardia.

Rileva, cioè, il Consiglio di Stato che il TAR avrebbe do-

vuto esaminare prima le questioni di inammissibilità del ricorso di primo grado, anziché passare immediatamente al merito, travolgendo con esso l'intero Piano di Governo del Territorio: sul punto dell'interesse ad impugnare il PGT, il Consiglio di Stato contesta la sussistenza dell'interesse **strumentale**,

«avente a oggetto le determinazioni future, ed eventualmente più favorevoli ai suoli in sua proprietà, che l'Amministrazione dovrà assumere in sede di rielaborazione dello strumento urbanistico», poiché tale utilità sarebbe meramente ipotetica, genericamente ancorata ad un interesse ad una migliore pianificazione nei propri confronti; il possibile vantaggio derivante dal ripensamento dell'Amministrazione dovrebbe, invece, manifestare un evidente collegamento tra le disposizioni svantaggiose e le censure rivolte allo strumento urbanistico generale:

«in altri termini, potrà anche condividersi in via di principio il rilievo per cui laddove la VAS 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 sottoposte a VAS, ben potrà censurare anche queste determinazioni preliminari condizionanti, poiché è per effetto di questo giudizio di sostenibilità complessiva di queste scelte che le stesse possono tramutarsi in atti pianificatori negativi; tuttavia, proprio per evitare di pervenire ad una *legitimitas generalis* del tipo di quella sopra indicata, occorre 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 VAS, e pertanto l'istante avrebbe dovuto precisare **come e perché** tali conclusioni nella specie abbiano svolto un tale ruolo decisivo sulle opzioni relative ai suoli in sua proprietà, ciò che non ha fatto».

Passando, poi, al merito, il Consiglio di Stato analizza le norme nazionali e comunitarie in materia di VAS per concludere che nulla, in tali norme, fa pensare che sia necessario che autorità competente e autorità precedente siano amministrazioni diverse e separate:

«orbene, se dalle riferite definizioni risulta chiaro che entrambe le autorità *de quibus* sono sempre amministrazioni pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse e separate», anzi, diventa quasi «fisiologica l'evenienza che l'autorità competente alla VAS sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità precedente».

E questo perché, secondo il Consiglio di Stato, le norme in materia di VAS configurano tale fase come endoprocedimentale al più complesso procedimento di approva-

zione del piano/programma e non come fase autonoma e distinta: dal confronto con la VIA, che, invece, si condensa in un **provvedimento**, presuppone l'autonomia del decidente (controllore) e l'autonomia del relativo procedimento, la VAS risulterebbe articolata su autorità che,

«seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano **in collaborazione** tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale, per concludersi con un **parere** che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima».

Così il Consiglio di Stato rivede le statuizioni del TAR Lombardia e legittima la possibilità che la VAS sia affidata ad «un organo o ufficio interno alla stessa autorità precedente», ma la reiezione potrebbe essere più apparente che reale: non troppo tra le righe, il Consiglio di Stato conferma comunque che deve trattarsi di autorità che si pongono tra loro «in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi», ovvero in quanto portatrici di interessi diversi - ciò che non è, poi, troppo diverso da quanto affermato dal TAR Lombardia, preoccupato che l'individuazione dell'autorità competente alla VAS «esclusivamente tra soggetti collocati al proprio interno, legati magari da vincoli di subordinazione gerarchica rispetto agli organi politici o amministrativi di governo dell'amministrazione» - e si ricordi che, nel caso di specie, la VAS era stata affidata ad un team composto da funzionari responsabili del settore urbanistica e lavori pubblici - comportasse l'inefficacia del ruolo di verifica ambientale, ridotto a «semplice passaggio burocratico interno», con vanificazione degli obiettivi comunitari.

Sempre il TAR Lombardia, peraltro, aveva già rilevato anche l'aspetto **temporale** della vicenda: la disciplina lombarda della VAS, nella valutazione del TAR, contrastava con le norme nazionali anche perché prevedeva l'individuazione dell'autorità competente **di volta in volta**, a cura dell'autorità precedente: anche su questo il Consiglio di Stato conferma, ricordando che è competenza delle regioni individuare le autorità competenti per la VAS, ma che è evidente la **volontà** del legislatore nazionale

«di assicurare che la fissazione delle **competenze** sia compiuta a priori, con atti che individuino in via generale e astratta i soggetti, uffici o organi cui viene attribuita la veste di **autorità competente**».

L'individuazione *ex post*, in sede di comunicazione di avvio del procedimento - sembra sottintendere il Consiglio di Stato - contribuisce a far venir meno il **rapporto dialettico**, sottraendo la procedura di VAS ad una sorta di **giudice naturale** che, per definizione, dovrebbe essere individuato secondo criteri astratti e generali, idonei a garantire terzietà, imparzialità e competenze reali.

In buona sostanza, il Consiglio di Stato esclude la formale

necessità della separazione e diversità delle due autorità coinvolte nella VAS, ma postula che, se individuata all'interno dell'autorità procedente, l'autorità competente si ponga in posizione paritaria di dialettica e confronto e non in rapporto di malcelata subordinazione; postula, poi, che essa sia individuata a monte, per tipologie astratte di piani e programmi e in virtù di competenze specifiche in materia ambientale, dovendosi trattare di autorità deputata a tutelare interessi diversi da quelli perseguiti nell'attività pianificatoria/programmatoria.

La VAS, quindi, non funge da strumento di controllo, bensì da strumento di integrazione e approfondimento specializzato delle esigenze ambientali, che, per essere efficace, non può ridursi a mero passaggio burocratico interno, ma deve consistere in un apporto, un'aggiunta «non condizionata» agli interessi perseguiti dal Pianificatore.

Sulla terzietà dell'autorità competente: la Corte di Giustizia

La vicenda affrontata dalla Corte di Giustizia è sostanzialmente diversa da quella lombarda, anche se è sempre incentrata sulla terzietà ed imparzialità dell'autorità competente ad esprimere il parere VAS.

Oggetto dell'attenzione della Corte è la disciplina VAS vigente nell'Irlanda del Nord e le lamentate lacune della stessa in merito all'individuazione dell'organo consultivo VAS (autorità competente ai sensi delle norme italiane): come previsione generale, infatti, le norme inglesi per l'Irlanda del Nord individuano quale organo consultivo il Ministero per l'ambiente (*Department of the Environment*), ma, prevedendo l'ipotesi astratta che lo stesso Ministero per l'Ambiente possa essere anche responsabile di un piano o programma (autorità precedente ai sensi delle norme italiane), affermano che

«esso non può esercitare, in tale momento, le funzioni di organo consultivo con riferimento a tale piano o programma».

La questione di partenza ha ad oggetto due piani d'area di responsabilità del Ministero per l'Ambiente, sulla scorta del fatto che esso è composto di quattro agenzie esecutive responsabili, da un lato, della pianificazione (Planning Service, «autore» dei piani d'area in discussione), dall'altro dell'ambiente e del patrimonio culturale (*Environment and Heritage Service*) (2): i piani, elaborati in primis dal Planning Service, erano stati oggetto di stretta collaborazione con l'*Environment and Heritage Service*, ma ad esso erano poi stati inviati anche ai fini della con-

Nota:

(2) Le altre due agenzie esecutive si occupano di controllo di veicoli e conducenti di veicoli, ivi comprese patenti di guida ed immatricolazione.

sultazione; una ditta privata aveva avviato un procedimento volto ad inficiare i due piani per mancata corretta trasposizione della direttiva VAS in merito alla consultazione dell'autorità competente.

I giudici nazionali avevano riconosciuto tale lacuna, con particolare riferimento all'ipotesi in cui l'autorità competente in linea generale (Ministero per l'Ambiente) fosse anche autorità procedente: la mancata individuazione di ulteriori o diverse autorità competenti era stata giudicata non conforme alle norme della direttiva comunitaria sulla VAS.

In sede di appello, il Ministero aveva contestato le conclusioni della *High Court of Justice*, sostenendo che, nella coincidenza di autorità procedente e competente in capo al Ministero, non fosse affatto necessaria la consultazione, trattandosi a monte di autorità dotata di tutte le competenze e responsabilità pertinenti, né che tale necessità derivasse formalmente dalla direttiva; il Ministero, cioè, non riteneva necessario istituire un'autorità diversa o creare una

«separazione di funzioni interna tra il servizio di pianificazione ed il servizio ambiente»,

non dovendosi proprio rendere necessaria la consultazione.

A sostegno della propria tesi, il Ministero sottolineava, poi, la **completezza** interna dei propri organi ed uffici, ribadendo la collaborazione intervenuta tra i due servizi in merito alle proposte pianificatorie contenute nei due piani d'area.

Chiamata a giudicare in via pregiudiziale dal giudice dell'appello, la Corte di Giustizia ripete la funzione della consultazione in seno alla VAS, ovvero

«contribuire ad una maggiore trasparenza dell'*iter* decisionale e mira, in particolare, a garantire che, qualora un'autorità che non sia necessariamente competente o responsabile in materia ambientale preveda di adottare un piano o programma di tal tipo, il rapporto ambientale che deve accompagnare tale piano o programma, nonché il citato piano o programma stesso, prendano debitamente in considerazione tali effetti e siano previste in modo oggettivo soluzioni ragionevoli alternative a tale piano o programma».

Il ruolo dell'organo consultivo sarebbe, quindi, quello di contribuire

«a fare in modo che l'autorità che elabora tale piano o programma valuti correttamente gli effetti sull'ambiente di tale piano o programma in base ad informazioni affidabili e complete»:

sotto questo profilo, la Corte ritiene senz'altro che il Ministero per l'Ambiente rappresenti un'autorità interessata da consultare, data la competenza specifica in materia ambientale, ma afferma che l'assenza **nella struttura amministrativa dello Stato membro** di ulteriori e diversi organi consultivi per il caso in cui il Ministero per l'Ambiente sia

anche responsabile del piano ha l'effetto di privare **di ogni effetto utile** le disposizioni della direttiva VAS.

In siffatte circostanze, ovvero nel caso di coincidenza dell'autorità procedente con l'organo consultivo unico e generale (autorità competente o responsabile in materia ambientale) e di impossibilità per altre autorità dello stesso Stato Membro, al limite compenti per altre parti dello stesso Stato Membro, di fungere da organo consultivo per piani o programmi che interessino la sola Irlanda del Nord, se è vero che la direttiva non impone la creazione o designazione di altra autorità, resta necessario, comunque, provvedere alla consultazione: ciò che si realizza, secondo la Corte, quanto meno con l'organizzazione di

«una separazione funzionale in modo tale che un'entità amministrativa, interna a tale autorità, disponga di un'autonomia reale, la quale implichi, segnatamente, che essa abbia a disposizione mezzi amministrativi e risorse umane propri, nonché sia in tal modo in grado di svolgere i compiti attribuiti alle autorità consultive ai sensi di tale direttiva e, in particolare, di fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma previsto dall'autorità dalla quale essa promana».

Il tutto, però, solo quando si sia **in siffatte circostanze**, ovvero quando l'organo che dovrebbe essere **autorità competente** è anche **autorità procedente** a specifica competenza ambientale: è solo in questo caso, e sempre che non vi siano altre autorità con funzione consultiva già individuate, che è possibile che l'autorità competente sia individuata all'interno della stessa autorità procedente.

E se così si procede, è necessario verificare che tale entità amministrativa interna sia in grado di svolgere la funzione consultiva voluta dalla direttiva, garantendo separazione funzionale, disponibilità di mezzi e risorse autonomi, oggettività di giudizio.

Ma, si ripete, così non si può procedere, *a contrariis*, quando l'autorità procedente non abbia responsabilità ambientali tali da farla considerare autorità «interessata» ai fini della consultazione VAS: in quel caso - caso generale, peraltro - prende risalto la funzione della consultazione VAS di

«garantire che, qualora un'autorità che non sia necessariamente competente o responsabile in materia ambientale preveda di adottare un piano o programma di tal tipo, il rapporto ambientale (...) nonché il citato piano o programma stesso, prendano debitamente in considerazione tali effetti e siano previste in modo oggettivo soluzioni ragionevoli alternative a tale piano o programma».

E così non si può procedere, poi, quando vi siano altre autorità interessate che possano svolgere la funzione consultiva; così non si può procedere, infine, quando l'entità amministrativa interna non sia autonoma funzionalmente e materialmente e non sia in grado di fornire opinioni e giudizi oggettivi.

L'imparzialità e la terzietà, quindi, restano requisiti essenziali della consultazione VAS; imparzialità e terzietà che, come regola generale, postulano l'estraneità dell'autorità competente rispetto all'autorità procedente, tollerando l'eccezione solo se realmente eccezione, ovvero solo quando non vi sia diversità, ma identità, di interessi tutelati (interessi ambientali).

Altri temi

Norme precauzionali, VAS e principio di proporzionalità

Entra nel merito degli obiettivi della VAS la sentenza del TAR Piemonte, sez. I, n. 657 del 17 giugno 2011: sul ricorso promosso da Legambiente contro due deliberazioni comunali per l'adozione del piano particolareggiato di edilizia privata, il TAR rileva che la VAS risponde ad esigenze e norme precauzionali, ma, al contempo, osserva che gli effetti ambientali potenziali da indagare devono, comunque, raggiungere il rango della **significatività**. Altrimenti detto: anche se la VAS è applicazione del principio di precauzione, essa deve, comunque, rispondere anche al principio di proporzionalità, così da sottoporre a valutazione non gli effetti ambientali *tout court*, bensì quegli effetti che, seppur solo potenziali e non ancora in atto, siano significativi rispetto all'ambiente.

Di ciò si trova facile conferma nella lettera della Direttiva n. 2001/42/Ce, dove piani e programmi, che determinino l'uso di piccole aree di livello locale, sono sottoposti a VAS solo se l'autorità competente ritiene che possano avere effetti ambientali significativi: non immediata sottoposizione a VAS, quindi, bensì sottoposizione a screening per stabilire se procedere o meno con la VAS - ovvero quanto fatto nel caso oggetto dell'attenzione del TAR.

Competenze in materia di VAS

Altre sentenze recenti riprendono il **tema classico** della VAS in Italia, ovvero la distinzione tra competenze statali e competenze regionali.

Sul punto almeno due sentenze della Corte Costituzionale misurano la competenza regionale in materia ambientale attraverso la VAS:

- la **sentenza n. 192/2011**, che si chiude, per quanto attiene alla VAS, con la cessazione della materia del contendere per l'intervenuta modifica della L.R. n. 18/2010: se prima i piani comunali di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare (piani con valenza urbanistica) sembravano esclusi dalla VAS, la modifica della legge regionale li ha esplicitamente sottoposti a verifica di assoggettabilità e ad eventuale conseguente VAS, con la conclusione del contenzioso costituzionale;

- la **sentenza n. 129/2011**, che si chiude con la pronuncia di inammissibilità del ricorso statale contro le norme della Provincia autonoma di Trento: la legge provinciale n. 12/2010 in materia di sviluppo della mobilità prevedeva, per l'approvazione del piano provinciale per la mobilità, un termine massimo di 45 giorni per l'espressione del parere da parte degli enti pubblici coinvolti; lo Stato sosteneva che tale disposizione violasse la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, che prevede, in materia di VAS (procedura alla quale doveva sottostare il piano provinciale della mobilità), un termine non inferiore a 60 giorni per l'espressione del parere; la Corte Costituzionale riconosce le competenze specifiche e generali della Provincia autonoma di Trento e delle Regioni, soprattutto per la disciplina delle consultazioni VAS; riconosce, poi, il complesso normativo nel quale si inserisce la contestazione dello Stato e la dichiara inammissibile perché generica nelle sue prospettazioni.

Competenze in materia di VAS e vincolatività del parere ambientale

Più corposa e significativa la sentenza della Sovrana Corte n. 209/2011, che si chiude con la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, ma affronta - senza risolvere per la verità - la questione più spinosa della disciplina della VAS, ovvero la vincolatività del parere ambientale rispetto al piano/programma oggetto della valutazione.

Al centro dell'attenzione la L.R. toscana n. 10/2010 per tre aspetti - i primi due meno rilevanti:

1. lo *screening* prima della VAS per piani e programmi diversi da quelli obbligatoriamente sottoposti a VAS «che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti sottoposti a VIA o a verifica di assoggettabilità VIA»: sul punto sembra che le argomentazioni statali fossero sostanzialmente pretestuose; in ogni caso, la legge regionale è stata modificata, togliendo il riferimento stretto (che a noi sembrava dovuto) alla VIA ed alla relativa disciplina;
2. la sottoposizione dei piani regolatori portuali alla sola VIA e non anche alla VAS: anche su questo punto la modifica della legge regionale chiarisce, anche alla luce del sopravvenuto D.Lgs. n. 128/2010, la confluenza tra VIA e VAS rispetto a tali atti;
3. l'art. 26, comma 3 della L.R. n. 10/2010, che stabiliva che
«il proponente, ove necessario alla luce del parere motivato, predispone in collaborazione con l'autorità competente, una proposta di revisione del piano o programma da sottoporre all'approvazione dell'autorità procedente. A tal fine il proponente informa l'autorità competente sugli esiti delle indicazioni contenute nel parere motivato, ovvero se il piano

programma sia stato soggetto a revisione o se siano state indicate le motivazioni della non revisione».

Su questo punto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri sosteneva che, «sebbene non esplicitamente affermato», il parere dell'autorità competente dovesse essere ritenuto obbligatorio e anche vincolante, traendo questa conclusione anche dalla lettera di messa in mora della Commissione Europea ove si dichiara che l'art. 8 della Direttiva n. 2001/42/Ce

«stabilisce l'obbligo di prendere in considerazione in fase di preparazione del piano e del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa sia il rapporto ambientale che i risultati della consultazione»;

pertanto

«nell'applicare l'art. 8 gli Stati Membri possono decidere come prendere in considerazione, non se prendere in considerazione, il rapporto ambientale e gli esiti delle consultazioni nella preparazione del piano o programma».

Secondo la tesi statale, quindi, la stessa Commissione CE finiva per attribuire efficacia vincolante al parere ambientale; sempre secondo la tesi statale, poi, la vincolatività emergeva anche dal testo di recepimento italiano della direttiva, così come modificato nel 2008, dove è previsto che

«l'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione, tenendo conto delle risultanze del parere motivato di cui al comma 1 e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, alle opportune revisioni del piano o programma» (v. art. 15, comma 2, TUA, e smi).

In risposta, la Regione Toscana sosteneva una tesi del tutto opposta, facendo leva proprio sul *revirement* normativo (tutto italiano) grazie al quale la VAS, inizialmente concepita sulla falsariga della VIA, come forma di controllo esterno pregiudiziale e vincolante, aveva assunto **sembranze più comunitarie** nella sua seconda (e definitiva) versione, trasformandosi in strumento di supporto - non di controllo - alla decisione. Il tema avrebbe portato ad un opportuno chiarimento, se non fosse che la Regione Toscana - senza del tutto aderire alla tesi statale - ha cambiato la norma, così riscrivendola:

«il proponente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede prima della presentazione all'autorità procedente del piano o programma per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato di cui ai commi 1 e 2, alle opportune revisioni del piano o programma, dandone conto nella dichiarazione di sintesi».

Il che non sembra significare che il parere ambientale sia

vincolante - come nemmeno la norma statale, in realtà, sembra disporre; significa che, in uno spirito di collaborazione/supporto (non di controllo esterno vincolante), possono (non **devono necessariamente**) essere apportate al piano o programma le revisioni opportune, dando adeguata motivazione nella dichiarazione di sintesi; significa che è obbligatorio senza dubbio **tenere in considerazione** il parere motivato, così come il contenuto delle osservazioni pervenute; non significa, invece, che il parere debba obbligatoriamente condizionare il piano o programma finale, dei cui contenuti l'autorità procedente continua ad essere pienamente responsabile, attraverso il filtro di una opportuna motivazione.

In tutto questo, la legge regionale Toscana, prima versione prevedeva in modo espresso ciò che ancor oggi, alla luce delle norme statali, così come di quelle regionali, sembra possibile si verifichi, ovvero che le indicazioni del parere motivato determinino una revisione del piano/programma o che esse, accompagnate da adeguata motivazione, non alterino o modifichino le scelte strategiche contenute nel piano/programma.

Alcune conclusioni, approfittando della sentenza del TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 2151/2011

Per concludere questa rassegna sui passi della VAS nelle aule giudiziarie, veniamo alla più recente sentenza del Tar siciliano e alla *summa* in essa contenuta: nel giudizio circa la necessità di sottoporre a VAS il piano paesaggistico - non espressamente contemplato tra quelli soggetti a VAS per legge - il Tar ha l'occasione di chiarire cosa sia **impatto ambientale** e quale sia la funzione e la natura della VAS.

Ribadisce, infatti, il Tar che obiettivo della valutazione strategica è quello di assumere,

«attraverso la valutazione di tutte le possibili alternative pianificatorie, determinazioni integrate e sistematiche di considerazioni di carattere ambientale, territoriale, sociale ed economico»: le conseguenze ambientali risultano, pertanto, dal confronto tra lo «stato dell'ambiente attuale del territorio interessato e le sue alterazioni in presenza e non del provvedimento da valutare» e, alla luce della definizione di **impatto ambientale**, consistono in tutte le alterazioni «qualitative e/o quantitative, dirette ed indirette, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanee, singole e cumulative, positive e negative dell'ambiente».

Il piano paesaggistico, anche se non espressamente contemplato tra quelli da sottoporre obbligatoriamente a VAS, è, comunque, un piano territoriale, anche se a specifica valenza paesaggistica: anche se solo «preordinato a dettare un quadro conoscitivo e una normativa di rife-

rimento per l'attività di tutela, eminentemente conservativa dei valori paesaggistici» (così la difesa regionale), il piano paesaggistico opera e contiene scelte strategiche che riguardano il paesaggio nella sua più recente e moderna accezione, ovvero di

«territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, D.Lgs. n. 42/2004), ovvero come territorio complessivo, comprensivo anche (non solo) dei beni paesaggistici sottoposti a tutela.

Non per nulla la pianificazione paesaggistica, di cui all'art. 135 dello stesso D.Lgs. n. 42/2004 investe l'intero territorio regionale, all'interno del quale vanno individuati specifici ambiti omogenei in relazione ai quali predisporre strumenti di tutela (conservativa), ma anche strumenti e prescrizioni per la creazione di nuovi valori paesaggistici. E, infatti, così recita:

- «1. Lo Stato e le regioni assicurano che **tutto il territorio** sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei **differenti valori** espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: **piani paesaggistici**. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143.
2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.
3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli artt. 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.
4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:
 - a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;
 - b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
 - c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;
 - d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità

con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco».

Se, in più, lo specifico piano paesaggistico siciliano si propone come strumento di **rivisitazione critica del rapporto tra pianificazione paesaggistica e governo del territorio**, con l'obiettivo di superare una politica meramente conservativa e riconoscere **il paesaggio quale risorsa per lo sviluppo**, l'esenzione dalla VAS significherebbe

«vanificare la finalità della disciplina sulla VAS (...), «frustrando così gli scopi perseguiti dalla Comunità Europea con la Direttiva n. 2001/42/Ce, come quello di salvaguardia e promozione dello **sviluppo sostenibile**, espressamente enunciato all'art. 1 della direttiva».

In tutto questo, poco sposta, quindi, che le conseguenze ambientali del piano/programma siano, in ipotesi, solo positive, in quanto preordinate alla tutela e alla conservazione dei valori paesaggistici:

«la VAS è solo uno strumento rispetto al fine che è la sostenibilità ambientale delle scelte contenute negli atti di pianificazione ed indirizzo che guidano la trasformazione del territorio»;

anche il piano finalizzato in sé allo sviluppo sostenibile (piano paesaggistico che mette al centro il paesaggio quale risorsa per lo sviluppo) va analizzato e valutato, per verificare che gli obiettivi del piano

«siano coerenti con quelli propri dello sviluppo sostenibile e che le azioni previste nella struttura degli stessi siano idonee al loro raggiungimento».

Il documento

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 12 gennaio 2011, n. 133

Motivi della decisione

1. In via del tutto preliminare, va disposta la riunione dei tre appelli in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm. Infatti, oltre all'identità soggettiva delle parti, sussiste una connessione oggettiva tra i giudizi: non solo fra gli appelli nn. 5916 e 5922 del 2010, con i quali è impugnata una stessa sentenza del T.A.R. della Lombardia, ma anche con riferimento all'ulteriore appello nr. 6105 del 2010, ancorché rivolto avverso una sentenza diversa, per il quale i profili di connessione oggettiva con gli altri due giudizi verranno illustrati subito appresso.

2. (Omissis)

3. (Omissis)

3.1. (Omissis)

3.2. (Omissis)

3.3. (Omissis)

4. Venendo ora all'esame degli appelli nn. 5916 e 5922 del 2010, proposti rispettivamente dalla Regione Lombardia e dal Comune di Cermenate avverso la sentenza con la quale il T.A.R. della Lombardia ha annullato la delibera di approvazione del P.G.T. e parte degli atti a questa presupposti, occorre innanzi tutto esaminare le eccezioni preliminari al riguardo sollevate dall'appellato, signor G.V..

4.1. In primo luogo, l'appellato eccepisce l'inammissibilità dell'appello per acquiescenza, avendo l'Amministrazione provveduto, in epoca successiva all'impugnata sentenza, a dotarsi di nuove disposizioni relative all'individuazione dell'autorità competente alla valutazione ambientale strategica (V.A.S.), prendendo dunque atto dell'illegittimità delle precedenti determinazioni in materia.

L'eccezione è infondata.

Al riguardo, va richiamato il granitico insegnamento giurisprudenziale secondo cui la spontanea esecuzione della pronuncia di primo grado, immediatamente esecutiva, non determina acquiescenza e pertanto non si configura come comportamento idoneo ad escludere né l'ammissibilità dell'impugnazione, né la persistenza dell'interesse dell'originario ricorrente alla declaratoria di illegittimità degli atti oggetto del giudizio, che potranno dirsi definitivamente superati dai nuovi atti adottati dall'Amministrazione in esecuzione della sentenza di primo grado solo allorché le statuizioni di questa siano confermate dal giudice di appello (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 2010, nr. 4453; Cons. Stato, sez. V, 26 febbraio 2010, nr. 1148; id., 12 giugno 2009, nr. 3750).

Si è affermato anche che la complessità dell'azione amministrativa ben può imporre, talvolta, all'amministrazione, di adottare statuizioni di amministrazione attiva che si conformino ad una decisione demolitoria pur soggetta ad impugnazione, senza al contempo recedere dal convincimento della esattezza delle determinazioni originariamente poste in essere ed annullate in sede giurisdizionale, con conseguente permanere dell'interesse alla impugnazione; pertanto, in carenza di espressa dichiarazione di sopravvenuta carenza alla coltivazione del gravame non può essere dichiarata l'improcedibilità dell'impugnazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 maggio 2010, nr. 3284).

Nel caso di specie, è evidente - come sottolineato dalle Amministrazioni appellanti in replica all'eccezione - che l'adozione di nuove regole per l'individuazione dell'autorità competente alla V.A.S., diverse da quelle annullate con la sentenza impugnata, è dipesa dalla necessità di evitare che l'incertezza sulle modalità d'individuazione di detta autorità comportasse, nelle more della definizione del presente giudizio, il blocco di ogni attività di pianificazione; pertanto, da essa non può in alcun modo evincersi l'accettazione incondizionata delle statuizioni oggetto di gravame.

4.2. (Omissis)

5. Passando all'esame del merito, la regola sull'ordine logico di esame delle questioni di cui all'art. 276, comma 2, cod. proc. civ. (oggi espressamente richiamata dall'art. 76, comma 4, cod. proc. amm.), impone di esaminare prioritariamente il primo motivo di entrambi gli appelli, con i quali si lamenta l'erroneità della reiezione della preliminare eccezione di parziale carenza di interesse in capo all'originario ricorrente, con riguardo alle censure (poi condivise dal T.A.R.) relative all'individuazione dell'autorità competente al rilascio del parere V.A.S.

5.1. Si assume, in estrema sintesi, che il ricorrente in primo grado non avrebbe in alcun modo chiarito quale interesse specifico e qualificato assistesse le doglianze *de quibus*, il cui accoglimento ha determinato un generico effetto caducante del P.G.T. nel suo complesso.

Il primo giudice - al contrario - ha ritenuto sussistente in capo all'istante un interesse di natura «strumentale», avente a oggetto le determinazioni future, ed eventualmente più favorevoli ai suoli in sua proprietà, che l'Amministrazione dovrà assumere in sede di rielaborazione dello strumento urbanistico.

5.2. Il motivo è fondato, nei limiti subito appresso precisati.

5.3. In materia, è d'uopo richiamare la più recente giurisprudenza della Sezione sui limiti alla configurabilità dell'interesse c.d. strumentale all'impugnazione di uno strumento urbanistico, nel senso che tale impugnazione deve pur sempre ancorarsi a specifici vizi ravvisati con riferimento alle determinazioni adottate dall'Amministrazione in ordine al regime dei suoli in proprietà del ricorrente, e non può fondarsi sul generico interesse a una migliore pianificazione del proprio suolo, che in quanto tale non si differenzia dall'eguale interesse che *quisque de populo* potrebbe nutrire (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, nr. 4546).

In altri termini, l'utilità comunque rappresentata dal possibile vantaggio che astrattamente il ricorrente potrebbe ottenere per effetto della riedizione dell'attività amministrativa non è *ex se* indicativa della titolarità di una posizione di interesse giuridicamente qualificata e differenziata, idonea a legittimare la tutela giurisdizionale.

Analoghe considerazioni possono farsi per l'ulteriore utilità, su cui pure insiste la parte appellata, costituita dalla «reviviscenza» del previgente e più favorevole P.R.G. che si avrebbe per effetto dell'annullamento giurisdizionale del P.G.T.: utilità la quale, oltre a essere anch'essa non indicativa dell'esistenza di un interesse giuridicamente tutelabile, quand'anche effettivamente sussistente sarebbe comunque provvisoria, essendo *jus receptum* che l'effetto immediato dell'annullamento di uno strumento urbanistico consiste nel dovere dell'Amministrazione di riesercitare la propria potestà di pianificazione del territorio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2004, nr. 3563; Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2001, nr. 2415).

5.4. Nel caso che qui occupa, se è vero che in primo grado sono state formulate anche censure specificamente relative alla destinazione impressa al suolo del ricorrente, queste non sono state però esaminate dal T.A.R., il quale ha ritenuto assorbente la fondatezza delle doglianze più generali afferenti all'iter di formazione dello strumento urbanistico; tale assorbimento, a ben vedere, configura una sorta di inversione logica rispetto alla evocata regola sull'ordine di esame delle questioni, atteso che il primo giudice avrebbe dovuto esaminare prioritariamente le predette censure più specifiche, siccome ipoteticamente idonee ad assicurare al ricorrente l'utilità richiesta (annullamento delle determinazioni relative al suolo di sua proprietà) senza con ciò determinare l'integrale travolgimento del P.G.T.

Orbene, con riferimento alle predette doglianze specifiche (individuate, nella memoria di costituzione dell'appellato, ai punti D2.9, D2.10, D2.12 e D2.13), al di là di quanto più appresso si rileverà in ordine alla loro infondatezza, dall'esame delle stesse emerge con evidenza che sulle stesse non hanno alcuna incidenza i vizi e le irregolarità lamentati con distinte censure in ordine alla fase di V.A.S.: trattasi infatti di doglianze inerenti alla pretesa violazione del parere reso dalla competente A.S.L. (sub D2.9), all'asserita violazione delle regole in tema di perequazione urbanistica fissate negli artt. 8 e 11 della l.r. nr. 12 del 2005 (sub D2.10), all'erroneità dei presupposti di fatto relativi allo stato dei luoghi preesistente (sub D2.12) ed alla illogicità in sé delle specifiche scelte inerenti alla destinazione impressa ai suoli dell'originario ricorrente (sub D2.13).

Più in generale, è vero - come sostenuto dalle parti appellanti - che fin dal primo grado del giudizio il ricorrente non ha chiarito se e in quale misura le doglianze relative alla fase di V.A.S. incidessero sul «regime» riservato ai suoli di sua proprietà, in tal senso non risultando in alcun modo chiarita l'affermazione secondo cui «è solo grazie alla lacunosa istruttoria che ha caratterizzato questo procedimento (...) che è stato possibile assumere decisioni così negative verso la sua sfera giuridica» (pag. 69 della memoria di costituzione): affermazione che, pertanto, resta generica e indimostrata. In altri termini, potrà anche condividersi in via di principio il rilievo per cui «laddove la VAS 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 sottoposte a VAS, ben potrà censurare anche queste determinazioni preliminari condizionanti, poiché è per effetto di questo giudizio di sostenibilità complessiva di queste scelte che le stesse possono tramutarsi in atti pianificatori negativi» (pagg. 6869); tuttavia, proprio per evitare di pervenire a una *legitimatio generalis* del tipo di quella sopra indicata, occorre che le «determinazioni lesive» fondanti l'interesse a ricorrere siano effettivamente «condionate», ossia causalmente riconducibili in modo decisivo, alle preliminari conclusioni raggiunte in sede di V.A.S., e pertanto l'istante avrebbe dovuto precisare come e perché tali conclusioni nella specie abbiano svolto un tale ruolo decisivo sulle opzioni relative ai suoli in sua proprietà, ciò che non ha fatto.

6. La ravvisata inammissibilità, per le ragioni anzi dette, delle censure relative alla V.A.S. già condivise dal giudice di prime cure, non esclude peraltro l'opportunità di rilevare, *ad abundantiam*, che le stesse sono anche infondate nel merito.

6.1. Per meglio comprendere tale affermazione, giova premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La valutazione ambientale strategica (V.A.S.) è stata introdotta dalla direttiva comunitaria 2001/42/CE, la quale ha imposto agli Stati membri di prevedere, nel proprio ordinamento interno, un più approfondito apprezzamento delle esigenze di tutela dell'ambiente nella fase di pianificazione del territorio, attraverso l'introduzione di una specifica fase di verifica da svolgere all'interno delle procedure di pianificazione in presenza di particolari presupposti (sinteticamente riassumibili nella possibilità di impatti ambientali significativi e negativi per effetto delle scelte in tale sede operate).

In Italia, solo con molto ritardo rispetto al termine di recepimento della citata direttiva il legislatore ha introdotto una normativa nazionale in materia di V.A.S., oggi contenuta nel decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 152, più volte oggetto di modifiche; tuttavia, già prima del varo di tale disciplina molte Regioni, nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di governo del territorio, si erano dotate di proprie regole attuative delle prescrizioni comunitarie. In Lombardia, in particolare, si è provveduto con la citata legge regionale nr. 12 del 2005, il cui art. 4 così recita: «1. Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedono alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva gli indirizzi generali per la valutazione ambientale dei piani, in considerazione della natura, della forma e del contenuto degli stessi. La Giunta regionale provvede agli ulteriori adempimenti di disciplina, in particolare definendo un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT.

2. Sono sottoposti alla valutazione di cui al comma 1 il piano territoriale regionale, i piani territoriali regionali d'area e i piani territoriali di coordinamento provinciali, il documento di piano di cui all'articolo 8, nonché le varianti agli stessi. La valutazione ambientale di cui al presente articolo è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione.

3. Per i piani di cui al comma 2, la valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione; individua le alternative assunte nella elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o di compensazione, anche agroambientali, che devono essere recepite nel piano stesso.

4. Sino all'approvazione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, l'ente competente ad approvare il piano territoriale o il documento di piano, nonché i piani attuativi che comportino variante, ne valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati nel piano stesso».

In attuazione del comma 1 della norma testé citata, sono state emanate dapprima la delibera del Consiglio Regionale nr. VIII/351 del 13 marzo 2007 ("Indirizzi generali per la valutazione di piani e programmi») e quindi la delibera di Giunta Regionale nr. VIII/6420 del 27 dicembre 2007, con cui è stata disciplinata nel dettaglio la procedura di V.A.S.

Per quanto qui interessa, l'art. 3.2 dell'allegato 1 a tale ultima delibera prevede: «L'autorità competente per la VAS, avente i requisiti di cui alla lettera i) - punto 2.0 degli Indirizzi generali, è individuata dall'autorità procedente con atto formale reso pubblico mediante inserzione su web (vedi allegato 3). Tale autorità è individuata all'interno dell'ente tra coloro che hanno compiti di tutela e valorizzazione ambientale».

Detta disposizione è stata ritenuta illegittima dal T.A.R. milanese nel presente giudizio, al pari degli atti coevamente impugnati, apparendo contrastante col quadro normativo comunitario e nazionale l'individuazione dell'autorità competente in una articolazione organizzativa interna alla stessa autorità procedente alla pianificazione (nella specie, il Comune di Cermenate).

In effetti, con la delibera di Giunta Comunale nr. 38 del 2008 - anch'essa impugnata in primo grado -, nel comunicare l'avvio del procedimento di V.A.S. relativo al P.G.T. di Cermenate, è stata contestualmente individuata l'autorità competente nel team composto da due funzionari della medesima Amministrazione comunale.

6.2. Tutto ciò premesso, la Sezione osserva che il presupposto su cui si basano le conclusioni raggiunte dal primo giudice, secondo cui l'autorità competente alla V.A.S. deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di «autorità procedente», non trova supporto nella vigente normativa comunitaria e nazionale.

Al riguardo, giova richiamare le definizioni oggi contenute nel citato d.lgs. nr. 152 del 2006, il cui art. 5, per quanto qui interessa, definisce:

– la «autorità competente» come «la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei

provvedimenti conclusivi in materia di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti» (lettera p);

– la «autorità procedente» come «la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente 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».

Orbene, se dalle riferite definizioni risulta chiaro che entrambe le autorità *de quibus* sono sempre «amministrazioni» pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente).

Né appaiono decisivi, in tal senso, i richiami testuali dai quali la parte originaria ricorrente ritiene di ricavare la conferma indiretta di tale necessaria separatezza (e, in particolare, la previsione ex art. 9, d.lgs. nr. 152 del 2006 della possibilità di «accordi» che l'autorità competente può concludere anche con l'autorità procedente, oltre che con altri soggetti interessati alla procedura); ciò perché, da un lato, è possibile cogliere altrettanto validi indizi testuali a sostegno di una diversa ricostruzione - come, ad esempio, nell'art. 11 del medesimo decreto, laddove si evidenziano la funzione «collaborativa» all'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente alla V.A.S. e il carattere interno di tale ultima fase rispetto alla procedura di formazione del piano o del programma - e per altro verso nessuno di questi indici è assolutamente incompatibile con una possibile individuazione dell'autorità competente in diverso organo all'interno del medesimo ente pianificatore.

6.3. Più in generale, la Sezione non condivide l'approccio ermeneutico di fondo della parte odierna appellata, che desume la necessaria «separatezza» tra le due autorità dal fatto che la V.A.S. costituirebbe un momento di controllo sull'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente, con il corollario dell'impossibilità di una identità o immedesimazione tra controllore e controllato.

Siffatta ricostruzione, invero, è smentita dall'intero impianto normativo *in subiecta materia*, il quale invece evidenzia - come già accennato - che le due autorità, seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano «in collaborazione» tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale: ciò si ricava, testualmente, dal già citato art. 11, d.lgs. nr. 152 del 2006, che secondo l'opinione preferibile costruisce la V.A.S. 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.

Ciò del resto è conforme alla stessa *ratio* ispiratrice della retrostante disciplina comunitaria, per la quale sono indifferenti gli specifici meccanismi escogitati dagli Stati membri, rilevando unicamente che essi siano idonei ad assicurare il risultato voluto di garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nella fase di elaborazione, predisposizione e adozione di un piano o programma destinato a incidere sul territorio; il che, a ben vedere, disvela l'inconsistenza delle questioni di legittimità costituzionale ovvero comunitaria sollevate dall'appellato, sia pure in via subordinata, avverso le evocate norme nazionali e regionali laddove interpretate nel senso qui proposto.

Né a diverse conclusioni può indurre la recente sentenza della Corte Costituzionale nr. 221 del 17 giugno 2010, richiamata da parte appellata, nella parte in cui si afferma l'autonomia della procedura di V.A.S. con quello che, invero, è un semplice obiter dictum all'interno di una decisione elaborata in relazione al diverso istituto della valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), per il quale si è già da tempo pervenuti - contrariamente a quanto affermato per la V.A.S. - a sostenere l'autonomia del relativo iter procedimentale, e anche l'autonoma impugnabilità del provvedimento conclusivo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213).

Le conclusioni così raggiunte appaiono confortate dalle modifiche apportate al d.lgs. nr. 152 del 2006 dal recentissimo decreto legislativo 29 giugno 2010, nr. 128 (ancorché non applicabile *ratione temporis* alla vicenda per cui è causa), laddove già a livello definitorio si distingue tra il «parere motivato» che conclude la fase di V.A.S. (art. 5, comma 1, lettera mter) e il «provvedimento» di V.I.A. (art. 5, comma 1, lettera p): a conferma che solo nel secondo caso, e non nel primo, si è in presenza di una sequenza procedimentale logicamente e ontologicamente autonoma.

6.4. Se dunque, alla stregua delle considerazioni che precedono, per nulla illegittima, e anzi quasi fisiologica, è l'evenienza che l'autorità competente alla V.A.S. sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente, per completezza espositiva può aggiungersi che, forse, sotto diverso profilo le determinazioni amministrative oggetto del presente contenzioso prestano il fianco a critiche di inconciliabilità con la normativa vigente di rango primario.

Ed invero, va verificata la compatibilità della normativa regionale di riferimento con la sopravvenuta legislazione statale, sulla scorta dei noti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra competenze legislative statali e regionali *in subiecta materia*; è noto, infatti, che l'appartenenza alla competenza esclusiva dello

Stato della materia relativa alla «tutela dell'ambiente», a mente dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. non impedisce che con tale competenza possano interferire anche prerogative regionali in diverse materie, quale quella del «governo del territorio» ai sensi del comma 3 del medesimo articolo (cfr. *ex plurimis* Corte Cost., 30 novembre 2007, nr. 407, e 1 dicembre 2006, nr. 398), ciò che a ben vedere è pressoché inevitabile in un settore quale è quello della V.A.S., che chiama in causa la potestà di pianificazione del territorio.

Tanto premesso, con riferimento all'individuazione delle autorità competenti in materia di valutazioni ambientali, e con richiamo all'assetto normativo sul riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni vigente all'epoca dell'adozione dei provvedimenti per cui è causa, vengono in rilievo:

- il comma 6 dell'art. 6 del d.lgs. nr. 152 del 2006, secondo cui l'autorità competente per la V.A.S. e la V.I.A. va individuata «secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome»;
- il successivo comma 7 del medesimo articolo, che del pari demanda a leggi e regolamenti regionali la determinazione delle «competenze» degli altri enti locali, ivi compresi i Comuni.

Dal complesso di tali disposizioni, ad avviso della Sezione, se da un lato emerge l'intento del legislatore nazionale di lasciare alle Regioni una certa libertà di manovra quanto alla delegabilità delle competenze agli enti locali e alle modalità della loro regolamentazione, tuttavia appare evidente la volontà di assicurare che la fissazione delle «competenze» sia compiuta a priori, con atti che individuino in via generale e astratta i soggetti, uffici o organi cui viene attribuita la veste di «autorità competente».

Ne discende che non risulta in linea con le richiamate disposizioni nazionali la scelta di individuare l'autorità competente alla V.A.S. *ex post*, in relazione al singolo e specifico procedimento di pianificazione, come avvenuto nel caso di specie (laddove - come già rilevato - la predetta autorità è stata individuata contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento stesso).

Il tema, per vero, è incidentalmente evocato negli scritti difensivi della parte odierna appellata, ancorché attraverso la formula non del tutto perspicua della «abrogazione» implicita delle disposizioni regionali *in subiecta materia* che si sarebbe realizzata con l'entrata in vigore del d.lgs. nr. 152 del 2006; tuttavia, la già più volte rilevata carenza di ogni interesse a sollevare censure sul punto esonera da ogni approfondimento in proposito.

7. L'accoglimento degli appelli delle Amministrazioni regionale e comunale, per le ragioni fin qui esposte che risultano assorbenti di ogni altra doglianza negli stessi formulata, impone tuttavia l'esame dell'appello incidentale proposto dall'appellato signor V., ivi compresi i motivi di impugnazione rimasti assorbiti nella sentenza di primo grado.

Le doglianze articolate con tale atto si appalesano però tutte infondate o inammissibili.

7.1. Più specificamente, vanno anzi tutto dichiarate inammissibili le ulteriori censure relative alla fase di V.A.S. (rubricate ai punti sub D2.1, D2.2, D2.4, D2.5, D2.6 e D2.7 dell'appello incidentale), stante la carenza di interesse sul punto per le ragioni ampiamente illustrate sopra al punto 5.

7.2. Analoghe considerazioni, alla stregua dei richiamati orientamenti della Sezione in ordine ai limiti della configurabilità di un interesse «strumentale» all'impugnazione di uno strumento urbanistico, vanno svolte per le censure (rubricate ai punti D2.3, D2.8 e D2.11) con le quali sono denunciati ulteriori vizi inerenti all'iter procedimentale di formazione del P.G.T., senza precisare se e in qual modo questi abbiano inciso in maniera diretta e determinante sulle specifiche scelte pianificatorie relative ai suoli in proprietà dell'istante.

Ciò vale, invero, anche per l'ulteriore doglianza già respinta dal primo giudice in ordine alla posizione di conflitto di interessi nella quale si sarebbero trovati taluni Consiglieri Comunali, i quali avrebbero dovuto astenersi dal partecipare al voto sul P.G.T. in quanto proprietari di suoli direttamente interessati dalle scelte urbanistiche *de quibus*.

Al riguardo, va condiviso il giudizio di inammissibilità della censura espresso dal giudice di prime cure, che si pone in linea con il più recente e preferibile indirizzo giurisprudenziale, secondo cui siffatte situazioni di conflitto di interesse non determinano l'integrale caducazione del Piano, ma vizio unicamente le parti concernenti i suoli interessati dall'obbligo di astensione violato, col corollario che il vizio può essere fatto valere soltanto da chi dimostri di essere titolare di uno specifico e qualificato interesse ancorato a situazioni di «collegamento» con detti suoli (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2009, nr. 3744).

7.3. (Omissis)

8. L'infondatezza o l'inammissibilità di tutte le censure articolate in primo grado dall'odierno appellato comportano, a fortiori, la reiezione anche della consequenziale domanda di risarcimento, già disattesa dal primo giudice e reiterata con l'appello incidentale.

9. In conclusione, alla stregua di quanto fin qui rilevato, s'impongono - oltre alla già rilevata improcedibilità del ricorso originario relativo all'appello nr. 6105 del 2010 - l'accoglimento degli appelli nn. 5916 e 5922 del 2010, la reiezione dell'appello incidentale proposto dal signor V. e la conseguente riforma della sentenza impugnata, con la reiezione del ricorso originario nei sensi meglio precisati in dispositivo.

10. Tenuto conto della complessità e della novità delle questioni affrontate, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di entrambi i gradi dei giudizi.

P.Q.M.

- *Omissis* -

LIBRI

Codice Tecnico Ambiente

Collana I Codici Tecnici

A cura di: Rota Gianluigi, Rusconi Giuseppe

2011, Edizione II, pag. 1760

Versione carta: 2 Volumi + Cd-Rom: € 127,50

Il volume contiene:

- normativa nazionale e regionale;
- commento d'autore sugli aspetti più complessi e di maggior interesse pratico;
- schemi, procedure e tabelle esplicative
- giurisprudenza fondamentale, per fornire l'interpretazione delle magistrature giudicanti sui temi di maggiore interesse;
- formulari e modulistica.

La banca dati su cd-rom:

- tutta la normativa citata nel volume;
- la prassi citata nel volume;
- ampia selezione di giurisprudenza;
- schemi e tabelle riportate nel testo;
- formule e modulistica, scaricabili sul PC e pronte per essere personalizzate e stampate

Struttura

- Acque
- Assetto istituzionale
- Autorizzazione integrata ambientale
- Bonifica di siti contaminati
- Danno all'ambiente
- Diritto di accesso agli atti
- Diritto europeo dell'ambiente
- Energie rinnovabili. Disciplina sistematica
- Energie rinnovabili. Risparmio energetico
- Inquinamento acustico
- Inquinamento atmosferico
- Inquinamento luminoso
- Rifiuti. Disciplina sistematica
- Rifiuti. Adempimenti documentali (Registro c/s, FIR, MUD, SISTRI)
- Rifiuti. Albo nazionale gestori ambientali
- Rifiuti. Autorizzazioni
- Rifiuti. Gestione
- Rifiuti. Imballaggi
- Rischi industriali
- Sanzioni
- Siti di importanza comunitaria
- Valutazione ambientale strategica
- Valutazione di impatto ambientale

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**

(tel. 02.82476794)

- **Agente di zona** (www.shopwki.it/agenzie)

