

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E LIMITI DEL SINDACATO GIURISDIZIONALE

DI FEDERICO VANETTI ED ELENA SERRA

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV – 5 dicembre 2023, n. 2951 – Pres. Nunziata, Est. De Vita – Omissis (avv.ti Iacuone e Zen) c. Comune di Borgarello (Avv. Fantigrossi) e altri.

Secondo una consolidata giurisprudenza, le censure inerenti al procedimento di valutazione ambientale strategica (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, essendo pertanto inammissibile una doglianza meramente "strumentale", visto che il generico interesse a un nuovo esercizio del potere pianificatorio dell'Amministrazione è insufficiente a distinguere la posizione del ricorrente da quella del quisque de populo.

In ogni caso, la ricorrente non persegue l'interesse a conseguire una più attenta valutazione e, quindi, una più intensa tutela dei valori ambientali, che costituisce l'obiettivo proprio della V.A.S., bensì intende ottenere, in occasione di una, futura ed eventuale, rinnovata pianificazione, l'assunzione rispetto al terreno di sua proprietà di scelte meno conservative nei confronti di quegli stessi valori. Anche sotto questo profilo, quindi, non risulta dimostrata l'incidenza del vizio prospettato rispetto all'interesse azionato nel ricorso.

Infine, la normativa in materia di V.A.S. non impone una rigorosa separazione fra Autorità competente e procedente, potendo le stesse essere scelte anche fra articolazioni o organi della stessa Amministrazione, purché sia garantita la separazione e un adeguato grado di autonomia tra le stesse.

Con la pronuncia in commento, il TAR Milano ha ribadito i limiti delle censure proponibili avverso le decisioni in materia di valutazione ambientale strategica (in seguito anche "V.A.S."), inserendosi in un filone giurisprudenziale consolidato che trova conferma nelle pronunce del Consiglio di Statoⁱ.

La giurisprudenza si è, anzitutto, soffermata sull'interesse ad agire chiarendo che le censure procedurali avverso la V.A.S. non possono essere meramente volte a ottenere una riedizione del potere pianificatorio.

Il proprietario di un'area incisa da un mutamento della destinazione urbanistica deve concretamente dimostrare la lesione che la violazione delle norme procedurali sulla V.A.S. ha arrecato alla sua proprietà, precisando come le conclusioni raggiunte in sede di V.A.S. abbiano svolto un ruolo decisivo sulle opzioni relative alla destinazione urbanistica dei suoliⁱⁱ. In tal caso, la mera *vicinitas* non risulta, quindi, sufficiente a fondare l'interesseⁱⁱⁱ.

Il principio suesposto, particolarmente rigoroso, è giustificato anche dal fatto che la valutazione ambientale strategica si inserisce nell'ambito di un procedimento di pianificazione connotato dall'amplessima discrezionalità delle scelte urbanistiche, insindacabili nel merito se non per palese arbitrarietà o errore manifesto e illogicità^{iv}.

Sotto altro ma connesso profilo, le censure proponibili in materia di V.A.S. non possono che essere finalizzate a ottenere una più intensa tutela dei valori ambientali e non l'assunzione di scelte meno conservative^v come quelle perseguite nel caso *de quo* (ove si contestava la nuova destinazione agricola in luogo dell'originaria destinazione commerciale).

Le censure ai provvedimenti in materia di V.A.S. sono, dunque, sottoposte a rigorosi limiti sia in relazione all'interesse ad agire, che nel merito; ciò in linea con i limiti del sindacato in materia di valutazioni ambientali che sono anch'esse caratterizzate da discrezionalità tecnica e, quindi, censurabili solo in ipotesi di illogicità o travisamento dei fatti^{vi}.

Merita, infine, particolare attenzione la questione afferente alla competenza in materia di V.A.S. in quanto consente di cogliere alcuni profili che caratterizzano l'istituto.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha più volte respinto censure basate su una presunta necessità di assoluta separazione tra autorità competente e procedente^{vii}, ritenendo che tale principio non sia desumibile dal D.lgs. 152/2006 (in seguito anche "Codice dell'Ambiente").

Infatti, l'art. 5 del Codice dell'Ambiente definisce l'autorità procedente e l'autorità competente senza imporre un principio di rigida separazione tra le stesse. Come evidenziato dal Consiglio di Stato, l'approccio ermeneutico volto a sostenere un siffatto principio di separazione appare fondato sull'implicita convinzione che la V.A.S. costituisca un momento di controllo sull'attività di pianificazione, quando invece, secondo lo stesso giudice amministrativo, configura un rapporto di "collaborazione" tra le due autorità in vista del comune obiettivo di elaborare un piano o programma attento ai valori della compatibilità ambientale, pur in un contesto dialettico (posto che le medesime autorità sono deputate alla tutela di interessi diversi)^{viii}.

Quanto precede si ricava dall'art. 11 del Codice dell'Ambiente che, secondo l'orientamento giurisprudenziale dominante, configura la V.A.S. non come un procedimento o sub-procedimento autonomo, ma come un passaggio endoprocedimentale che si concreta nell'espressione di un parere^{ix}.

Pertanto, non risulta illegittima, bensì fisiologica, l'evenienza che l'autorità competente per la V.A.S. sia identificata in un organo o ufficio interno della stessa autorità procedente^x.

La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che affinché non vengano violati i canoni eurounitari è sufficiente un adeguato grado di autonomia e separazione funzionale tra autorità procedente e competente, pur appartenenti alla stessa amministrazione^{xi}.

ⁱ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2023, n. 7130, Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2021, n. 6152, TAR Lombardia-Milano, 4 aprile 2019 n. 451 e TAR Lombardia-Milano, sez. II, 7 luglio 2020, n. 1291.

ⁱⁱ Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, n. 7130/2023 cit. che conferma TAR Lombardia-Milano, sez. II, 14 gennaio 2016, n. 81; si veda anche TAR Toscana-Firenze, sez. I, 23 giugno 2023, n. 641.

ⁱⁱⁱ In linea più generale, quanto alla legittimazione e all'interesse a ricorrere avverso provvedimenti lesivi dal punto vista ambientale, il criterio della *vicinitas* - ossia il fatto che i ricorrenti vivano abitualmente in prossimità del sito prescelto per la realizzazione dell'intervento o comunque abbiano uno stabile e significativo collegamento con esso, tenuto conto della portata delle possibili esternalità negative - è stato ritenuto un elemento di per sé qualificante della legittimazione e interesse a ricorrere (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2022). Sul tema si veda M. G. Marrone, "Sul concetto di "vicinitas" in materia ambientale e sulla distinzione tra VIA e VAS", RGA online, 2023.

^{iv} Cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2023, n.7881 e Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2021, n. 6152.

^v Cfr. *ex multis*, TAR Lombardia-Milano, sez. II, 7 luglio 2020, n. 1291 e TAR Lombardia-Milano, sez. II, 14 gennaio 2016, n. 81 confermata da Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2023, n. 7130.

^{vi} Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 2023, n. 3168 e. Tra le tante in materia di valutazione di impatto ambientale, si veda Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4355. Per approfondimenti sul tema si veda, inoltre, F. Vanetti e C. Ciuffa *“VIA e VAS: considerazioni sulla sottile linea di demarcazione tra i due istituti alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato”*, RGA online, 2023.

^{vii} Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133, Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2021, n. 6152 e Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2023, n. 7130 che conferma TAR Lombardia-Milano, sez. II, 14 gennaio 2016, n. 81.

^{viii} Cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 6152/2021 cit.

^{ix} Diversamente deve dirsi con riferimento al procedimento di valutazione di impatto ambientale (in seguito anche “V.I.A.”) che si configura come vero e proprio procedimento autonomo. Ciò trova conferma - a livello letterale - nell’art. 5 del Codice dell’Ambiente che definisce l’esito della V.A.S. come “parere motivato” e l’esito della valutazione di impatto ambientale come “provvedimento” di V.I.A” (Cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 133/2011 cit. ripresa da Cons. Stato, sez. IV, n. 7130/2023 cit.).

^x Cfr. *ibidem*.

^{xi} Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1° settembre 2015, n. 4081 che richiama Corte di giustizia UE, 20 ottobre 2011, C-474/10, Department of the Environment for Northern Ireland c. Seaport (NI) Ltd e altri secondo cui: *“l’art. 6, n. 3, della direttiva 2001/42 non impone che sia creata o designata un’altra autorità consultiva ai sensi di tale disposizione, purché, in seno all’autorità normalmente incaricata di procedere alla consultazione in materia ambientale e designata a tal fine, sia organizzata 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, sia in tal modo in grado di svolgere i compiti attribuiti alle autorità consultive ai sensi di tale art. 6, n. 3, e, in particolare, di fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma previsto dall’autorità dalla quale essa promana.”*