

Cons. St., sez. II, 1° settembre 2021, n. 6152 - Pres. (ff.) Lotti, Est. Manzione

## LA TUTELA DELL'INTERESSE AMBIENTALE NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Ermanno Santoro\*

SOMMARIO: 1.- Introduzione; 2.- La c.d. “Alternativa Zero”; 3.- La fattispecie sottoposta all’esame del Consiglio di Stato; 4.- Considerazioni conclusive.

### 1.- Introduzione.

Con la pronunzia in commento, il Consiglio di Stato è tornato a occuparsi della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Questa volta, la fattispecie posta all’attenzione dei Giudici di Palazzo Spada aveva ad oggetto la presunta illegittimità della strumentazione urbanistica adottata da un Comune, per la violazione del procedimento di Valutazione Strategica, disciplinato dal D. Lgs. n. 152/2006.

All’esito del contenzioso, la Seconda Sezione del Consiglio di Stato ha avuto modo di fare il punto sul difficile equilibrio tra due interessi, quello ambientale e quello pianificatorio<sup>1</sup>, aventi entrambi una significativa rilevanza pubblica. Al contempo, si è definito, relativamente alla pianificazione territoriale, il perimetro della c.d. “alternativa zero”<sup>2</sup> (o anche “opzione zero”) e cioè l’individuazione dei possibili impatti<sup>3</sup> sull’ambiente conseguenti alla mancata approvazione del piano o del programma sottoposto a VAS.

---

\* Dottorando di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Salerno nonché Professore a contratto, per gli anni accademici 2020/21 e 2021/2022, del corso di “Legislazione ambientale” (modulo dell’insegnamento di “Legislazione ambientale e politiche per l’ambiente” - SSD IUS/10), Corso di Laurea Triennale in Scienze Ambientali – Dipartimento di Chimica e Biologia dell’Università degli Studi di Salerno.

<sup>1</sup> Vedasi, sulla rilevanza pubblicistica della Pianificazione territoriale, U. Fantigrossi, L. Piscitelli (curr.), *La nuova disciplina edilizia*, Piacenza 2003; G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir. Agg. 2* (1998) 796-814; S. Amoroso, *Il “governo del territorio” tra Stato, regioni ed enti locali*, in *RGE 2* (2003) 78-85.

<sup>2</sup> La nozione di “opzione zero” nella disciplina V.A.S., originariamente prevista dall’Allegato I alla Direttiva 2001/42/CE, laddove prevede (lettera b) che tra le indicazioni a corredo figuri la “evoluzione probabile [del contesto ambientale] senza l’attuazione del piano o del programma”, è stata testualmente riprodotta nell’allegato VI alla Parte II del D. lgs. n. 152/2006, concernente i contenuti del rapporto ambientale di cui all’art. 13 del D. lgs. cit.

<sup>3</sup> Ai sensi dell’art. 5, comma 1, lett. c) del D. lgs. n. 152/2006 sono “impatti ambientali” gli: “effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori:

- 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.

*Inter alia*, il Collegio ha pure rimarcato le differenze sostanziali esistenti tra la nozione di “alternativa zero”<sup>4</sup>, applicata alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), rispetto a quella declinata nel procedimento di Valutazione strategica.

Al fine di comprendere l’esatta portata del *dictum* giustiziale in esame è utile una brevissima introduzione alla VAS.

Tale procedimento<sup>5</sup>, elaborato in ambito comunitario<sup>6</sup>, ha come dichiarato fine quello di: “garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e di contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione e dell’adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile”<sup>7</sup>.

Per raggiungere tale obiettivo, il Legislatore europeo, con la Direttiva n. 2001/42/CE, ha previsto l’obbligatoria sottoposizione a VAS di “taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull’ambiente negli Stati membri”, demandandone ai Paesi la specifica individuazione<sup>8</sup>.

Nel recepire tale Direttiva, il Legislatore nazionale ha indicato, quali “Piani e programmi” da sottoporre a VAS, tutti: “gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea nonché le loro modifiche:

- 1) 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 e
- 2) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative”<sup>9</sup>.

---

Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo”.

<sup>4</sup> La Direttiva introduce la questione delle alternative all’ Art. 5.1 il quale prescrive che si predisponga un rapporto ambientale ogni qual volta sia necessario attivare una procedura di VAS. Nel medesimo articolo la Direttiva richiede esplicitamente che nel rapporto ambientale “siano individuate, descritte e valutate...le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell’ambito territoriale del piano o del programma”, rimandando all’ Allegato 1 per i dettagli sulle modalità di strutturazione.

<sup>5</sup> Vedi, per una dettagliata descrizione storica dell’ istituto, M. D’Orsogna, L. De Gregoriis, *La Valutazione Ambientale Strategica*, in P. Dell’Anno, E. Picozza (curr.), *Trattato di diritto dell’Ambiente*, vol. 2, Padova 2013, 561ss.

<sup>6</sup> La Valutazione Ambientale Strategica trova il suo fondamento nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27/06/2001, concernente la valutazione degli impatti di determinati piani e programmi sull’ambiente, pubblicata in GUCE L 197 del 21/07/2001, 30-37. (nota, in Italia, come “Direttiva VAS”).

A livello nazionale, tale Direttiva è stata recepita dalla parte II del D. Lgs. del 3/04/2006, n. 152 (Testo unico in materia ambientale), ed è entrata in vigore solo il 31 luglio 2007.

L’art. 5, comma 1, lett. b) del D. Lgs. n. 152/2006 definisce la VAS: “il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l’elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l’espressione di un parere motivato, l’informazione sulla decisione ed il monitoraggio”.

<sup>7</sup> Cfr. art. 1 della Direttiva n. 2001/42/CE.

<sup>8</sup> Cfr. Quarto *Considerando* della Direttiva n. 2001/42/CE.

<sup>9</sup> Cfr. art. 5, comma 1, lett. e) del D. Lgs. n. 152/2006.

Tra gli atti amministrativi, aventi portata generale, da sottoporsi a VAS, sono stati inclusi, sin dall'introduzione dell'istituto, quelli di pianificazione territoriale<sup>10</sup>.

In tal senso, non lascia adito a dubbi, la previsione dell'art. 6 del D. lgs. n. 152/2006<sup>11</sup>, la quale originariamente imponeva la Valutazione Strategica nei: "settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli".

Successivamente, per effetto del D. lgs. n. 4/2008, sono stati inclusi anche i P/P "che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente".

Quanto innanzi, tra l'altro, a riprova della sempre maggiore rilevanza della VAS che ha visto progressivamente ampliarsi la lista dei piani e programmi da sottoporsi obbligatoriamente a tale procedimento preventivo<sup>12</sup>.

Inoltre, con la direttiva n. 2001/42/CE si è anche confermato il principio della integrazione della valutazione strategica all'interno del procedimento pianificatorio<sup>13</sup>, nazionale o di settore, nel rispetto del principio di precauzione<sup>14</sup> e di sviluppo sostenibile<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Anche livello regionale la VAS è stata introdotta dalla Direttiva n. 42/2001/CE.

Secondo la normativa vigente, sono soggetti a valutazione ambientale strategica gli strumenti di programmazione e di pianificazione regionale, provinciale e comunale previsti da norme legislative e regolamentari nelle materie indicate nel l'art. 3, paragrafo 2a), della Direttiva n. 42/2001/CE, con esclusione dei piani e programmi indicati al paragrafo 9 dello stesso art. 3. In particolare, sono soggetti alla valutazione anzidetta tutti i piani e i programmi che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della Direttiva n. 85/337/CEE. Sul punto, vedasi F. Fracchia, F. Mattassoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di via e di v.a.s. alla luce del D. Lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* I (2008) 145, secondo i quali l'estensione della VAS ai piani comunali è giustificata in quanto "aderendo allo spirito della normativa sembra preferibile seguire un criterio non formale, ma sostanziale, nel senso di considerare l'effettiva incidenza del piano sull'ambiente".

<sup>11</sup> Rubricato "Oggetto della Disciplina".

<sup>12</sup> Vedasi G.F. Ferrari, *Valutazione ambientale strategica*, in S. Nespor, A.L. De Cesaris (curr.), *Codice dell'ambiente: commento alle recenti novità in materia di AIA, caccia, inquinamento atmosferico, rifiuti, v.a.s. e v.i.a.*, Milano 2011.

<sup>13</sup> Vedasi, al riguardo, D. Ponte, *La VAS alza il livello di protezione*, in *GDD* 3 (2008) 156-160.

<sup>14</sup> Vedi A. Fodella, L. Pineschi, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino 2009 e P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press 2012, 266.

<sup>15</sup> Vedi, *Rapporto della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo*, (*Rapporto Brundtland*), *Our Common Future*, Oxford 1987; vedi anche la traduzione italiana *Il futuro di noi tutti*, Milano 1990. In dottrina, sullo sviluppo sostenibile, v. P. Fois, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli 2007; F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, disponibile su [www.rqda.eu](http://www.rqda.eu); A. Boyle, D. Freestone, *International Law and Sustainable Development*, Oxford 1999. In una visione comparata, v. G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. 1, Padova 2012, 130ss. in cui l'Autore analizza il riferimento allo "sviluppo sostenibile" nel costituzionalismo latino-americano e lo paragona alle costituzioni europee. Infine, per una dettagliata descrizione del principio dello sviluppo sostenibile; M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, in Dell'Anno, Picozza (curr.), *Trattato cit.* 9ss.

A tal proposito, è l'art. 4 della Direttiva a sancire che la VAS: “deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa”.

Il fine del Legislatore comunitario è, dunque, quello di consentire la proiezione degli interessi ambientali già nel corso dell'*iter* formativo dei piani e dei programmi, e, specificatamente: “durante la loro elaborazione e prima della loro adozione”<sup>16</sup>.

In altre parole, la VAS si pone in una fase embrionale delle scelte di governo del territorio, col dichiarato fine di integrare gli interessi ambientali nel procedimento pianificatorio<sup>17</sup>, sin dalla sua fase genetica e per tutto il corso del suo svolgimento<sup>18</sup>.

Essa costituisce, insieme alla valutazione di impatto ambientale (VIA) e quella di incidenza, riferita ai siti di Natura 2000, un sistema unico che vuole l'intero ciclo della decisione finalizzato a garantire una complessiva integrazione del c.d. “interesse ambientale”<sup>19</sup> nelle scelte di pianificazione che possano avere, anche solo potenzialmente, impatti ambientali rilevanti<sup>20</sup>.

Tuttavia, tali istituti, seppur legati teleologicamente, possiedono specifici tratti peculiari che li distinguono uno dall'altro e che, in mancanza di un efficace coordinamento, non hanno ancora garantito una tutela realmente efficace degli interessi ambientali ad essi sottesi<sup>21</sup>.

A conferma di tali criticità, va rilevato che il Legislatore nazionale, è più volte intervenuto per emendare la disciplina di settore, nella continua ricerca di un giusto punto di equilibrio finalizzato a garantire un adeguato livello di tutela ambientale e, al contempo, la celere approvazione dei piani o programmi sottoposti a VAS o VIA<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> In termini, D'Orsogna, De Gregoriis, *La Valutazione* cit.

<sup>17</sup> Cfr. A. Crosetti, *I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza*, in *RGA* 6 (2007) 945-963.

<sup>18</sup> Vedasi Fracchia, Mattassoglio, *Lo sviluppo* cit.; E. Boscolo, *La Vas nel piano e la vas del piano: modelli alternativi a confronto*, in *Urb. App.* (2010) 1104-1114.

<sup>19</sup> Vedasi per un contributo interessante al riguardo, G. Sciullo, *'Interessi differenziati' e procedimento amministrativo*, in *Giustamm.it* (2016) 5.

<sup>20</sup> In tal senso, vedasi, *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 22/11/2006, n. 6831.

<sup>21</sup> La dottrina più accorta ha da tempo segnalato l'esigenza di sviluppare una reale sinergia tra valutazione di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica, rafforzando qualitativamente, mediante obiettivi di sostenibilità sorretti da specifici target, la seconda, così da accelerare la prima con riferimento ad opere incardinate in piani e programmi già valutati nella loro portata generale, cfr. Ferrari, *Valutazione* cit., 2547ss.; G. Landi, *La valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica*, Torino 2009.

<sup>22</sup> Ultime in ordine cronologico sono le semplificazioni previste in tema di VIA per le opere pubbliche incluse nel Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC) ovvero nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con le quali il Legislatore è intervenuto sul procedimento della VIA ricalibrandone le fasi, ovvero comprimendone i tempi di perfezionamento (v. le modifiche apportate al D. Lgs. n. 152 del 2006, già ampiamente novellato con D. Lgs. n. 104 del 2017, di recepimento della Direttiva 2014/52/UE, dal D. L. 16/07/2020, n. 76, convertito nella L. n. 120 del 2020, ispirate anche dall'esigenza di superare la procedura di infrazione n. 2019/2308, nonché, ancor più di recente, dal D.L. n. 77 del 2021, convertito dalla L. n. 108 del 2021).

## 2.- La c.d. “Alternativa Zero”.

La disciplina della VAS, anche in ragione della sua peculiare natura preliminare rispetto al Piano/Programma oggetto di approvazione, impone all’Autorità proponente di individuare tutti i possibili “effetti significativi che l’attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull’ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell’ambito territoriale del piano o del programma”<sup>23</sup>.

Tra di essi sono espressamente inclusi gli “aspetti pertinenti dello stato attuale dell’ambiente e sua evoluzione probabile senza l’attuazione del piano o del programma”<sup>24</sup>.

Si tratta della c.d. “alternativa zero”<sup>25</sup> (o anche “opzione zero”) e cioè l’elaborazione, a carico dell’Autorità proponente, di tutti i possibili impatti<sup>26</sup> sull’ambiente, ivi inclusi quelli conseguenti alla mancata approvazione del piano o del programma sottoposto a VAS<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Vedasi art. 5, comma 1, della Direttiva n. 2001/42/CE.

<sup>24</sup> Vedasi lett. b) dell’Allegato n. 1 alla Direttiva n. 2001/42/CE.

<sup>25</sup> La nozione di “opzione zero” nella disciplina V.A.S., originariamente prevista dall’Allegato I alla Direttiva 2001/42/CE, laddove prevede (lettera b) che tra le indicazioni a corredo figuri la “evoluzione probabile [del contesto ambientale] senza l’attuazione del piano o del programma”, è stato testualmente riprodotto nell’allegato VI alla Parte II del T.U.A., concernente i contenuti del rapporto ambientale di cui all’art. 13 del D. Lgs. n. 152/2006.

<sup>26</sup> Ai sensi dell’art. 5, comma 1, lett. c) del D. Lgs. n. 152/2006 sono “impatti ambientali” gli: “effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori:

- 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.

Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo”.

<sup>27</sup> Nell’Allegato 1 della Direttiva VAS il riferimento alle alternative è ricorrente: al punto b vengono introdotte come “opzione zero”, imponendo che si descriva, nella VAS, lo scenario tendenziale a cui tenderebbe lo stato dell’ambiente se il piano/programma non fosse implementato; al punto h) si richiede una “sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate”, introducendo implicitamente la necessità di effettuare e rendere trasparente una meta-valutazione sul processo decisionale rispetto alle variabili ambientali.

La stretta reciprocità tra piano/programma, procedura di VAS e costruzione delle alternative è rimarcata dalla Direttiva all’art. 5.2 che ne sottolinea il rapporto di diretta proporzionalità per portata e livello di dettaglio delle informazioni utilizzate. In ultimo, le alternative vengono menzionate all’art. 9.1, nel quale la Direttiva ribadisce la necessità che vengano comunicate anche nella Dichiarazione di Sintesi, documento che deve accompagnare la VAS esplicitando le ragioni per le quali le scelte operate nella redazione del piano/programma sono state ritenute le più opportune rispetto al ventaglio di alternative possibili. Questo a rimarcare l’auspicato intreccio tra processo di pianificazione/programmazione, procedura di valutazione ambientale strategica e *iter* che porta a riflettere su diverse alternative per poi selezionare, tra queste, quelle che porterebbero ad una migliore *performance* ambientale del piano/programma. L’analisi della Direttiva VAS presenta quindi un’eccezione al concetto di alternative che le vede garanti della trasparenza e dell’apertura del processo decisionale, fin dalle sue prime fasi, quando le scelte strategiche non sono ancora state compiute e si stanno valutando le diverse opzioni possibili. Il disegno della Direttiva 2001/42/CE tratteggia un processo “ideale” di pianificazione che dà

Come anticipato, l'“alternativa zero” e, specificamente, gli oneri progettuali a carico dell'Autorità proponente il progetto oggetto di VAS, sono stati compiutamente analizzati dalla pronunzia in esame, con la quale il Consiglio di Stato ha anche avuto modo di procedere ad una interessante ricostruzione di tale fattispecie di origine eurounitaria.

### **3.- La fattispecie sopposta all'esame del Consiglio di Stato.**

La fattispecie scrutinata dalla II sezione del Consiglio di Stato ha ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti con i quali un Consiglio comunale aveva ratificato gli accordi di programma per il completamento di strutture universitarie e la realizzazione di un Polo per la ricerca e lo sviluppo tecnologico per la zootecnia e il settore agroalimentare di livello europeo, nonché gli atti ad essa presupposti.

Con successivi motivi aggiunti veniva chiesto l'annullamento delle delibere di Consiglio comunale di approvazione in via definitiva del Piano di governo del territorio (PGT), con la reiterata previsione della ridetta progettualità.

Il Giudice di prime cure<sup>28</sup> aveva dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo, essendo stato il contenuto dell'Accordo di programma superato da quello del nuovo Piano di governo del territorio e respinto i motivi aggiunti proposti, ritenendo non provati gli eventuali profili di contrasto ambientale della VAS del PGT.

Con i primi due motivi di appello, si lamentava la tardività della Valutazione ambientale, desumendola non dalla sua effettiva postergazione rispetto all'atto cui accedeva, bensì piuttosto dalla sua sostanziale inconsistenza contenutistica, essendosi, secondo l'appellante, il Comune limitato ad avallare le scelte pregresse.

In tale cornice ricostruttiva, si è inserita la censurata mancata ponderazione della c.d. “opzione zero”.

Al fine di esaminare compiutamente le doglianze proposte, il Consiglio di Stato ha ritenuto di procedere ad una ricostruzione della c.d. “alternativa zero” evidenziando che: “La Direttiva 2001/42/CE prevede che, una volta individuati gli opportuni indicatori ambientali, debbano essere valutate e previste sia la situazione attuale (scenario di riferimento), sia la situazione ambientale derivante dall'applicazione del Piano in fase di predisposizione, sia le ‘ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma’ (art. 5, comma 1). Il testo non dice cosa debba intendersi per ‘ragionevole alternativa’ a un piano o a un programma. È evidente dunque che la prima considerazione necessaria per decidere in merito alle possibili alternative ragionevoli deve tenere conto degli obiettivi e dell'ambito

---

conto, con trasparenza, delle alternative considerate e delle motivazioni che hanno portato alla scelta finale. Sottoporre a valutazione diverse alternative è un modo per garantire integrazione tra i processi di piano e di VAS fin dalle fasi preliminari del processo decisionale (cfr. J. Parker, *La prospettiva della Commissione Europea, in Environnement Ambiente e Territorio in Valle d'Aosta*, reperibile a <https://www.regione.vda.it/gestione/riviweb/templates/aspx/envirionnement.aspx?pkArt=1239>).

<sup>28</sup> TAR Lombardia, Milano, sez. I, 16/1/2014, n. 184.

territoriale del piano o del programma. Non essendo chiarito se si intendano piani o programmi alternativi, o alternative diverse all'interno di un piano o di un programma, è plausibile accedere ad entrambe le ipotesi ermeneutiche. Sicché l'appellante non può pretendere che l'alternativa al PGT si identifichi nella sua mancata adozione<sup>29</sup>.

Appare, quindi, chiaro lo sforzo di sintesi del Consiglio di Stato, il quale ha affermato, in modo netto, come la nozione di "opzione zero", declinata con riferimento alla programmazione territoriale, non potesse includere anche l'onere di elaborare le conseguenze ambientali derivanti dalla mancata approvazione degli strumenti urbanistici.

Tanto in ragione dell'evidente rilevanza pubblicistica dei piani territoriali la quale ne impone, in ogni caso, l'approvazione.

Ad ulteriore suffragio delle argomentazioni offerte, il Collegio ha proceduto anche ad una puntuale disamina comparativa delle nozioni di "opzione zero" previste dalle discipline della VIA e della VAS, evidenziandone le differenze<sup>30</sup>.

Si è al riguardo precisato che: "L'Allegato I alla Direttiva alla lettera b) richiede espressamente che tra le indicazioni a corredo della VAS figurino la 'evoluzione probabile [del contesto ambientale] senza l'attuazione del piano o del programma'. La relativa dicitura è stata mutuata alla lettera dal legislatore nazionale che l'ha trasposta nell'allegato VI alla Parte II del T.u.a., laddove vengono declinati i contenuti del rapporto ambientale di cui all'art. 13 del decreto. Con riferimento alla VIA l'art. 22, comma 3, lett. d), del D. Lgs. n. 152/2006 menziona espressamente, quale contenuto essenziale dello studio di impatto ambientale, 'l'alternativa zero, con indicazioni delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali'. Ciò ha comportato che ne è stata ritenuta essenziale la presenza ai fini della correttezza e completezza dell'istruttoria, dovendo la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato essere effettuata proprio 'alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. opzione-zero', onde ponderare il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita (cfr. Cons. St., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225). Al contrario, come sopra esplicitato, per la VAS la necessità di valutare anche l'opzione zero viene desunta dai riferimenti testuali richiamati, che in realtà richiedono di configurarsi preventivamente lo scenario conseguente alla mancanza non del piano *ex se*, ma della sua concreta attuazione. Ovvero, ritiene il Collegio, essa è intrinseca nella stessa scelta di programmazione, seppure in termini generali e astratti, che nel caso concreto in quanto effettuata presuppone che 'i rimedi

<sup>29</sup> Vedi capo 19 della sentenza in esame.

<sup>30</sup> Di recente la medesima II sezione del Consiglio di Stato, con sentenza, n. 1902 del 8/03/2021, aveva ribadito, a proposito della VIA, che: "Nello studio di compatibilità ambientale, il proponente ha l'obbligo di inserire una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame, adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali".

correttivi e compensativi ipotizzati nel parere sono stati ritenuti sufficienti a far fronte alle ricadute ambientali delle varianti urbanistiche approvate', come efficacemente evidenziato dal primo giudice".

All'esito di tale apprezzabile sforzo ermeneutico, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello, dando atto che le censure formulate avevano natura meramente formale e presupponevano una: "Ricostruzione estranea sia al concetto di opzione zero nella VAS per come declinata dalla normativa europea e nazionale (peraltro in maniera implicita), sia alla sua attuazione al procedimento in controversia".<sup>31</sup>

#### 4.- Conclusioni.

La pronuncia esaminata assume un significato estremamente emblematico delle difficoltà di armonizzare la tutela ambientale con interessi di pari rilevanza pubblica, tra i quali vi è certamente la pianificazione territoriale.

Va anche evidenziata, seppur con i limiti derivanti dalla peculiarità della fattispecie trattata, la portata rilevante della sentenza in commento, con la quale il Consiglio di Stato ha avuto il merito di individuare, in modo preciso, il perimetro applicativo della c.d. "opzione zero", nella disciplina della VAS, e di evidenziarne, al contempo, la diversa portata applicativa rispetto al procedimento di Valutazione d'Impatto Ambientale.

In conclusione, si può sostenere che lo sforzo di sintesi a cui è stato chiamato il Consiglio di Stato e il risultato raggiunto possono annoverarsi tra gli esempi positivi.

In altri termini, il diritto di matrice pretoria è riuscito a trovare un felice punto di equilibrio tra interessi pubblici di pari rango, ma molto spesso confliggenti.

Va anche considerato che il risultato raggiunto assume maggiore rilevanza in considerazione della notoria indeterminatezza dell'interesse ambientale e della conseguente difficoltà di garantirne una tutela efficace<sup>32</sup>.

La tutela ambientale, vale la pena ricordarlo, costituisce il risultato di un processo decisionale e di una assunzione collettiva di responsabilità, da adeguare di volta in volta alle particolari esigenze degli equilibri che si intendono conservare, raggiungere o promuovere<sup>33</sup>.

È, pertanto, auspicabile che tale raggiunto modello di sintesi venga esteso e preso a paradigma, essendo ormai impensabile, anche alla luce dell'emergenza climatica in atto, di prescindere dalla valutazione concreta, in ogni ambito dell'*agere* amministrativo, dell'interesse alla tutela delle componenti ambientali.

---

<sup>31</sup> Cfr. capo 21 della sentenza in commento.

<sup>32</sup> Secondo F. Fracchia, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in L. Antonini (cur.), *L'imposizione ambientale nel quadro del federalismo fiscale*, Napoli 2010, 15ss.: "La tutela dell'ambiente si configura anche come un obiettivo sociale (ai sensi degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.) di cui non si possono predeterminare i contenuti".

<sup>33</sup> G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano 1996.