

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, PROCESSUALE CIVILE
INTERNAZIONALE ED EUROPEO**

Curriculum di Diritto Amministrativo

Ciclo XXVI

Tesi di Dottorato di Ricerca

**LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA
NEL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE**

Settore Scientifico Disciplinare IUS /10

DOTTORANDO

**Dott. Lorenzo Silvio CARUCCIO
Matricola R09236**

TUTOR

Chiar.mo Prof. FABRIZIO FRACCHIA

COORDINATORE

Chiar.ma Prof.ssa DIANA URANIA GALETTA

Anno Accademico 2013/2014

PARTE PRIMA

SVILUPPO SOSTENIBILE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE:

CONVERGENZE PROGRESSIVE

CAPITOLO I**L'attuazione dello sviluppo sostenibile nei procedimenti
di Valutazione Ambientale**

1. La nozione di sviluppo sostenibile: il collegamento tra la dimensione ambientale, economica e sociale	4
2. Lo sviluppo sostenibile come evoluzione della relazione con il sistema ambiente: dalla gestione delle esternalità alla dimensione etica della responsabilità intergenerazionale	11
3. Il rilievo giuridico dello sviluppo sostenibile e dei suoi principi corollari	18
3.1 L'affermazione nel contesto sovranazionale	21
3.2 Il quadro europeo e il recepimento nell'ordinamento interno	24
4. I procedimenti di valutazione ambientale come attuazione dello sviluppo sostenibile	30
4.1 Oggetto, tempi e ambito di applicabilità della valutazione	35
4.2 Apporto tecnico-scientifico e strumenti partecipativi	38
4.3 Politicità delle scelte e allocazione delle competenze	44
4.4 Limiti alla discrezionalità del decisore e meccanismi di risoluzione dei conflitti	48

CAPITOLO II**La tutela dell'ambiente nella pianificazione territoriale**

1. Funzione urbanistica e sua proiezione nella dimensione territoriale dello sviluppo Sostenibile	54
2. Urbanistica, governo del territorio e tutela dell'ambiente: ricognizione delle nozioni e delle interdipendenze	63
3. La tutela ambientale nel sistema della Legge Urbanistica e successive modifiche	71
3.1 Limiti alla discrezionalità delle scelte di pianificazione	74
3.2 Interessi differenziati, piani "differenziati" e governo di area vasta	78
3.3 Il rapporto (complesso) tra Valutazione di impatto ambientale e pianificazione territoriale	85
4. Elementi attuali di scenario	94

PARTE SECONDA

VALUTAZIONE AMBIENTALE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE: PRESUPPOSTI, STRUMENTI, ESITI DELL'INTEGRAZIONE

CAPITOLO III

Valutazione ambientale strategica e governo del territorio: presupposti di effettività

1. Inquadramento dell'istituto: dimensione procedurale e contenuti della valutazione	98
2. Analogie e differenze con la Valutazione di Impatto Ambientale e gli altri strumenti di supporto del processo decisionale pubblico	103
3. L'approdo al modello della Direttiva CE 2001/42 CE	107
4. Tra efficacia di processo e di risultato: presupposti e condizioni di effettività	116
4.1 Livelli (e contenuti) di pianificazione territoriale e allocazione delle competenze ambientali	119
4.2 Spazi e limiti alla discrezionalità del potere di piano	131
4.3 Apporti e scambi informativi, strumenti di partecipazione e meccanismi di adattamento	140

CAPITOLO IV

L'attuazione della valutazione ambientale strategica nel sistema della pianificazione territoriale

1. Gli "antecedenti" della VAS e il recepimento della Direttiva CE 2001/42	151
2. La disciplina del Testo Unico Ambientale e l'attuazione regionale	154
3. La sequenza del processo di VAS	159
3.1 Verifica di assoggettabilità	160
3.2 L'elaborazione del rapporto ambientale e delle alternative	166
3.3 La consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico	170
3.4 L'espressione del parere motivato e la fase decisoria	175
3.5 Il monitoraggio: strumenti, responsabilità, meccanismi correttivi al piano	184
4. L'innesto della VAS nel sistema della pianificazione territoriale: ambiti di criticità	188
4.1 Definizione del campo di applicabilità e rischi di elusione della valutazione	189
4.2 Il rapporto con la pianificazione sovraordinata e differenziata: concorrenze e distonie	196

4.3 La relazione tra pianificazione e valutazione: tra integrazione e reflusso nella logica dei controlli al piano	201
4.4 Il collegamento tra le valutazioni e con la valutazione di impatto ambientale	210
5. Effettività della disciplina nell'orizzonte dello sviluppo sostenibile	213
5.1 Qualità e indipendenza della valutazione: verso un controllo di (solo) metodo ?	215
5.2 Garanzie di efficacia multilivello dei processi di valutazione strategica	221
 OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	 227
 BIBLIOGRAFIA GENERALE	 232

INTRODUZIONE

AMBITO E METODO DELLA RICERCA

I. *Obiettivo del presente lavoro è il tentativo di tracciare, nell'ambito di un quadro quanto più unitario, ancorché naturalmente privo di professioni di esaustività e necessariamente provvisorio, gli esiti dell'integrazione giuridica nell'ordinamento interno dello strumento della Valutazione ambientale strategica nell'ambito del sistema della pianificazione territoriale, alla luce degli obblighi derivanti dal diritto europeo, ancorché non con esclusivo riferimento ad essi. Il tema appare attualmente trattato in prevalenza in relazione agli aspetti più teorici inerenti alle finalità e alle modalità di attuazione dello strumento oppure con riguardo a profili applicativi puntuali. Meno in evidenza è rimasto con probabilità il rapporto tra gli obiettivi della Valutazione strategica e il contesto complessivo, normativo e non solo, in cui essa ha trovato recepimento nell'attività di pianificazione territoriale, non senza difficoltà e resistenze, e i risultati di tale "innesto".*

II. *L'indagine si innesta sullo sfondo degli interrogativi sempre più ricorrenti, non solo in ambito accademico, quanto all'effettività degli strumenti di pianificazione territoriale, o meglio di governo del territorio, in ordine al conseguimento di un livello elevato di protezione dell'ambiente, e in ultima istanza, nell'orizzonte di obiettivi di sostenibilità, che tengano conto al contempo delle esigenze di sviluppo del territorio e dei territori. Sembra infatti in via di superamento una (errata) percezione di scarsa incidenza della gestione del territorio sulle relazioni con il sistema-ambiente, colmata dall'evidenza sempre più tangibile di tale relazione e dei possibili guasti ambientali arrecabili da un "cattivo governo" del territorio, al pari delle grandi scelte strategiche e infrastrutturali (se non con grado maggiore in ragione della difficoltà di comprendere con tempestività gli effetti di trasformazioni diffuse e, pertanto, tendenzialmente sfuggenti). I predetti interrogativi sono parte di un dibattito più ampio, e da tempo in corso, in cui trovano espressione istanze di riforma complessiva della disciplina della pianificazione territoriale, tuttora risalente a livello nazionale alla Legge Urbanistica del 1942. Non sempre, peraltro, gli esiti di tale dibattito appaiono pienamente inclusivi*

dei temi, teorici e applicativi, posti dall'integrazione della Valutazione ambientale strategica nel sistema della pianificazione territoriale.

III. *In via preliminare, il percorso di ricerca si articola, da un lato, attraverso l'inquadramento della valutazione ambientale, quale modello procedurale unitario e articolato nel complesso, diffuso nel contesto sovranazionale ed europeo, in diretta connessione (e attuazione) con l'elaborazione del (meta)principio dello sviluppo sostenibile e dei principi che ne costituiscono i corollari, procedurali e sostanziali. Dall'altro viene preso in esame il rapporto tra l'esercizio della funzione di pianificazione territoriale e la tutela ambientale, in senso evolutivo: la progressione di tale rapporto, infatti, non potrebbe non considerare, al contempo, la trasformazione progressiva dei contenuti della funzione pianificatoria (urbanistica, territoriale e di governo del territorio, nell'ordine) e di quella ambientale, profondamente influenzata dalla nozione di ambiente di riferimento e dalla sua (successiva) proiezione nell'orizzonte dello sviluppo sostenibile, e gli elementi dello "scenario attuale" in cui l'esercizio della funzione (e delle funzioni) si articola. Tale scenario appare caratterizzato da spinte in parte contrastanti: le sempre più avvertite esigenze di sinergia e coordinamento tra i piani, in aderenza alle interdipendenze tra i contesti territoriali e ambientali, infatti, devono rapportarsi a trasformazioni dei predetti contesti indotte con forza crescente dalla competizione interna ed esterna tra territori per lo sviluppo.*

IV. *La seconda parte del lavoro, che dalla prima non può disgiungersi, prende direttamente in esame lo strumento della valutazione ambientale strategica, le sue origini e finalità, a partire dai contributi di letteratura, non strettamente giuridici e provenienti in prevalenza da altri contesti ordinamentali, che più da vicino ne hanno esaminato le potenzialità applicative, e soprattutto, prefigurato i presupposti di effettività, operativi e istituzionali (o di contesto). La definizione di tali presupposti, più in generale, trova un importante "ancoraggio" nella riflessione condotta nell'ambito della scienza dell'amministrazione e dei processi decisionali pubblici e degli studi sul funzionamento degli ecosistemi e delle loro relazioni. In questo ambito dell'indagine, sono già presi a riferimento anche i contenuti principali della disciplina europea della valutazione ambientale strategica (Direttiva 2001/42CE), quale modello (uno dei possibili) di applicazione dello strumento di valutazione. Infine, sulla scorta e alla luce*

dei presupposti individuati, è oggetto di analisi più approfondita la disciplina europea e quella interna di recepimento, e soprattutto, gli ambiti di potenziale “criticità” della sua attuazione nel sistema della pianificazione territoriale.

V. Sono tratte, infine, alcune osservazioni conclusive con riguardo agli esiti e alle questioni aperte dell’innesto della disciplina e dell’applicazione della valutazione ambientale strategica emersi nel percorso. Esse possono raggrupparsi, in sintesi, in merito ai seguenti profili tematici: (a) le conseguenze sullo svolgimento dei processi decisionali pubblici di pianificazione territoriale, in ordine ai limiti posti alla discrezionalità della funzione di piano e alle modalità procedurali di partecipazione e di raccordo tra le competenze amministrative coinvolte; (b) le implicazioni incidenti sul rapporto tra l’esercizio delle funzioni amministrative di pianificazione territoriale e di tutela ambientale.

PARTE PRIMA
SVILUPPO SOSTENIBILE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE:
CONVERGENZE PROGRESSIVE

—
CAPITOLO I

**L'attuazione dello sviluppo sostenibile
nei procedimenti di valutazione ambientale**

SOMMARIO 1. *La nozione di sviluppo sostenibile: il collegamento tra dimensione ambientale, economica e sociale* – 2. *Lo sviluppo sostenibile quale esito dell'evoluzione della relazione con il sistema ambiente: dalla gestione delle esternalità alla dimensione etica della responsabilità intergenerazionale* – 3. *Il rilievo giuridico dello sviluppo sostenibile e dei suoi principi corollari* – 3.1 *L'affermazione nel contesto sovranazionale* – 3.2 *Il quadro europeo e il recepimento nell'ordinamento interno* – 4. *I procedimenti di valutazione ambientale come attuazione dello sviluppo sostenibile* – 4.1 *Oggetto, tempi e ambito di applicabilità della valutazione* – 4.2 *Apporto tecnico-scientifico e strumenti partecipativi* – 4.3 *Politicità delle scelte e allocazione delle competenze* – 4.4 *Limiti alla discrezionalità del decisore e meccanismi di risoluzione dei conflitti.*

1. La nozione di sviluppo sostenibile: il collegamento tra dimensione ambientale, economica e sociale

Il termine “sostenibile” incorre sempre più di frequente nell’argomentazione del tempo presente. Ad esso può ricondursi nella opinione generale una connotazione positiva, analogamente a quanto avviene per altri attributi ricorsivi nel dibattito pubblico, quali “efficace”, “efficiente”, “equo”¹. Indipendentemente dall’accezione di sostenibilità cui ci si voglia ricorrere, il concetto sottende, anche su un piano intuitivo, il mantenimento nel tempo, anche e soprattutto in senso dinamico, di un equilibrio, di

¹ È da tempo diffusa la consapevolezza che i termini “sostenibilità” e “sostenibile”, riferiti come si avrà modo di precisare ad una molteplicità di ambiti tematici, appaiono “*vere e proprie parole chiave di un nuovo vocabolario che attraversa – e le costringe ad integrarsi – le dimensioni e i linguaggi della scienza, della tecnica, della filosofia, dell’economica, e del diritto e della politica*”. In questi termini, A.D’ALOIA, *Sostenibilità: un nuovo concetto tra etica, diritto e politica*, in *Giust. Amm.*, Articoli e Note, n. 2-2011.

uno stato o di una qualità, siano essi riferiti ad un complesso naturale, sociale, artificiale oppure organizzativo².

In quest'ottica, la connotazione positiva dell'attributo può riferirsi, sempre su un piano generale, ad ogni azione e decisione (prima che essa diventi azione), pubblica o privata, individuale o collettiva, in grado di assicurare questa conservazione benché potenzialmente tale da causarne l'alterazione: diversamente ci si troverebbe nel campo delle condotte irrilevanti, prima che (in)sostenibili. Sotto questo profilo, il concetto di sostenibilità acquista d'evidenza carattere relazionale, presupponendo pur sempre un intorno rispetto al quale un'azione, o un insieme di azioni, si svolge, e dunque, in altri termini, un *ambiente*, nel senso etimologico di ciò sta intorno (*ambi-ens*).

É altrettanto intuitivo, come dimostra il linguaggio comune, che non esiste *un* ambiente, bensì una pluralità di ambienti, coesistenti tra loro e tra loro sovrapposti (e interagenti). Anche di questo la comune esperienza dà persistente conferma ai singoli individui, al contempo inseriti in contesti ambientali naturali, artificiali e sociali di livello e natura differente. Ne segue, in aderenza alla richiamata natura relazionale del concetto, la coesistenza (e l'interazione) di forme plurime di sostenibilità e la conferma dell'attitudine espansiva del concetto, di cui è riprova la ricorrenza nel registro comune, al di là del solo ambito delle scienze ambientali, in cui esso è stato in primo luogo impiegato.

Proprio al riconoscimento degli effetti dei comportamenti umani sullo stato delle risorse naturali (e della connessa produzione di inquinanti), si deve la graduale comprensione della dimensione sistemica e complessa dell'ambiente e la presa d'atto della necessità "governare" gli impatti della crescita delle attività umane sugli equilibri ecosistemici, anche attraverso lo sviluppo progressivo dei saperi scientifici e tecnologici. Questa consapevolezza ha originato ampi dibattiti, in ambito scientifico e nell'opinione pubblica, sull'urgenza da parte dell'umanità, quale unica specie ad aver acquisito da sola la capacità di alterare il funzionamento dei sistemi naturali del pianeta, di evitare che le alterazioni della propria attività si traducano in effetti tali da

² Sull'idea di equilibrio funzionale al mantenimento di un "qualcosa", come concetto sottostante e unificante le plurime ricostruzioni del concetto di sostenibilità, v. S.SALARDI, *Sustainable Development. Definition and Models of legal regulation. Some legal theoretical outlines on the role of law*, in RQDA, 1-2011, 82

annullare lo stesso sviluppo umano, e in ultima istanza, per garantire la sopravvivenza della specie.

I modelli proposti includono visioni più o meno ottimistiche che spaziano dalla necessità di modificare i modelli produttivi e di consumo attuali verso modelli più efficienti rispetto all'impiego delle risorse, anche e soprattutto attraverso l'avanzamento tecnologico, a quella di porre limiti definiti al consumo delle risorse naturali e alla produzione di inquinanti, se non di forme progressive di decrescita. Si tratta in altri termini di individuare un orizzonte di sostenibilità dello sviluppo umano, entro il quale esso possa essere "sopportato" (o meglio sostenuto) nel tempo, senza che gli equilibri ecosistemici subiscano un'alterazione tale da migrare irreversibilmente verso uno stato non più compatibile con la permanenza umana sul pianeta, ponendo fine all'era definita come *antropocene*³. Al tempo presente, di questo possibile scenario le possibili conseguenze del cambiamento climatico globale rappresentano l'esempio più evidente, e preoccupante.

L'urgenza di una proiezione dello sviluppo verso l'orizzonte della sostenibilità fa emergere con nitore il contenuto finalistico dello *sviluppo sostenibile*, inteso quale obiettivo ancor prima che come concetto, di cui rimane comunque necessaria una definizione, quanto più condivisa⁴, superandone la tendenziale assimilazione alla nozione di sostenibilità, che di per sé è concetto relazionale, non di contenuto⁵. Una ricerca in questo senso non potrebbe prescindere dalla definizione di *sviluppo*, altrettanto problematica, dal momento che non sussiste un modello unico di sviluppo, né una corrispondenza necessaria tra sviluppo e sviluppo *economico*, per quanto anche sotto questo profilo le spinte a una assimilazione dei concetti siano predominanti nell'attuale contesto globalizzato. Il contenuto non riducibile della nozione può allora individuarsi in quella di *benessere*, inteso quale soddisfazione di bisogni, materiali e

³ Il termine, coniato negli anni '80 dal biologo E.Stoermer, indica l'attuale era geologica in cui all'uomo e alle sue attività sono attribuite le cause principali delle modifiche terrestri, strutturali e climatiche ed è divenuto celebre dopo essere stato ripreso dal premio Nobel P.Crutzen nel suo testo *Benvenuti nell'antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la terra entra in una nuova era*, Mondadori, 2005.

⁴ L'importanza di una definizione di contenuto dello sviluppo sostenibile emerge in particolare rispetto alla ricostruzione giuridica del concetto (su cui, v. oltre. par. 3)

⁵ Secondo alcune ricostruzioni, i concetti di "sviluppo sostenibile" e di "sostenibilità" si troverebbero in una relazione sinonimica, secondo altre invece solo il secondo costituirebbe un obiettivo generale mentre il primo il modo (attraverso lo sviluppo) per raggiungere la sostenibilità, quale orizzonte dell'evoluzione delle società umane.

non, dei singoli e delle collettività, e al contempo in quella di *progresso*, che del primo rappresenta la proiezione temporale, nel senso della (ricerca del) suo incremento, in senso lato.

Alla soddisfazione dei bisogni si àncora la definizione di sviluppo sostenibile più conosciuta (e diffusa), contenuta nel Rapporto *Our Common Future* pubblicato nel 1987 dalla Commissione sull’Ambiente e lo Sviluppo nominata dall’Assemblea delle Nazioni Unite⁶, in cui è definito sostenibile «*uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*»⁷. In tale accezione, l’attributo della sostenibilità sarebbe ricomprensivo di tutte le condizioni necessarie per garantire lo sviluppo delle generazioni future, il che implica un’assunzione di responsabilità delle generazioni presenti a non intraprendere scelte che, in ultima istanza, pregiudichino in modo irreversibile la *libertà* di quelle venture di determinare il proprio (modello di) sviluppo, e prima ancora la loro sopravvivenza, senz’altro non garantita da azioni turbative con effetti permanenti sugli equilibri ecosistemici che garantiscono le condizioni e la rigenerazione delle risorse fondamentali alla vita umana e delle altre specie.

La dimensione ambientale della sostenibilità, dunque, pur senza essere espressamente indicata, rimane cruciale per assicurare la tenuta della “equità intergenerazionale”, almeno fino quando il vivere umano avrà svolgimento entro i confini della biosfera terrestre. Rispetto alla crucialità di questo orizzonte nel medio e lungo periodo, la selezione delle condotte di sviluppo sostenibili tuttavia appare tutt’altro che univoca, bensì connaturata ad un’irriducibile e continua assunzione di rischi, dovuti alla relatività degli apparati cognitivi e scientifici⁸ nonché

⁶ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

⁷ L’origine di tale definizione può rintracciarsi, seppur in ordine sparso e frammentario, anche in diversi documenti internazionali, tra cui ad esempio la Convenzione internazionale per la protezione delle zone umide di Ramsar del 1971, in cui viene prevista l’obbligazione della parti di fare un uso accurato (*wise use*) di tali delicati ecosistemi, che non ne pregiudichi la conservazione. Sul piano degli ordinamenti interni, uno dei primi atti normativi ad aver codificato il principio della solidarietà intergenerazionale è il National Environmental Protection Act statunitense del 1969, in cui si prescrive la responsabilità del governo federale di migliorare e coordinare piani, funzioni programmi e risorse “*to the end that the Nation may fulfill the responsibilities of each generation as trustee of the environment for succeeding generations (...)*”[Sec. 101(b) 1]

⁸ Il carattere fallibile della scienza moderna del resto è suo carattere intrinseco secondo la nota ricostruzione epistemologica sviluppata nell’opera di K.POPPER, in particolare, *Logica della scoperta*

all'incompletezza dei dati e delle informazioni sul funzionamento degli ecosistemi, oltre che all'incapacità di prevedere le direzioni dell'avanzamento scientifico e tecnologico e le sue conseguenze future.

Il conseguimento dello sviluppo sostenibile è dunque oggetto di approcci e soluzioni differenziate, se non contrastanti, in continuo confronto, nel dibattito scientifico, accademico e politico. Una distinzione, tanto generale quanto approssimativa, può tracciarsi tra strumenti che ricorrono a un modello *debole* di sostenibilità e altri che ne presuppongono uno *forte*⁹. La nozione di sostenibilità debole presuppone una sostituibilità non limitata nel tempo delle componenti del capitale naturale, anche attraverso l'avanzamento tecnologico, cosicché il limite nell'impiego delle risorse da parte delle generazioni presenti sarebbe posto dalla (sola) necessità che quelle future possano fruire (almeno) dello stesso livello di benessere, tenuto conto anche delle altre risorse di capitale (economico e sociale). Nella sua accezione forte, di converso, la sostenibilità implica la considerazione del capitale naturale come non sostituibile con altre risorse e richiede che questo sia preservato, senza oltrepassare il suo limite di capacità rigenerativa, ovvero, in termini più ampi, il confine di resilienza dei sistemi naturali¹⁰.

Le richiamate accezioni di sostenibilità fanno perno sul ruolo del capitale naturale rispetto alla funzione di benessere complessivo, includendo al contempo anche il capitale economico e quello sociale. Oltre ad una sostenibilità propriamente ambientale, riferita al mantenimento degli equilibri ecosistemici, su scala locale o globale, sussiste pertanto una sostenibilità economica, relativa al mantenimento nel tempo del valore dei beni e dei servizi scambiati in un dato modello produttivo, nonché una sostenibilità sociale, intesa quale mantenimento delle condizioni volte a garantire la convivenza tra individui e gruppi sociali, attraverso la corretta distribuzione dei benefici (e dei costi, anche ambientali) dell'attività economica per il

scientifica, Einaudi, Torino, 1970 e *Congetture e confutazioni. Lo sviluppo della conoscenza scientifica*, Il Mulino, Bologna, 2009.

⁹ Sulla differenza tra i possibili modelli, E.NEUMAYER, *Weak versus strong sustainability. Exploring the limits of two opposing paradigms*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

¹⁰ Le due accezioni di sostenibilità, peraltro, potrebbero non essere necessariamente alternative, laddove riferite a tipologie differenti di risorse.

soddisfacimento dei rispettivi bisogni (equità intra-generazionale)¹¹, anche in questo caso su scala tanto locale quanto globale.

In questa prospettiva, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile si traduce nella ricerca delle condizioni di equilibrio, nel tempo e nello spazio, tra il funzionamento dei sistemi naturali con quelli economici e sociali, attraverso un complesso di azioni che rispettino, al contempo, le condizioni della sostenibilità ambientale, economica e sociale, secondo la ricorrente rappresentazione dell'intersezione di tre cerchi corrispondenti a ciascuno degli orizzonti di sostenibilità¹². Lo sviluppo sostenibile appare così come un'equazione a variabili multiple, o come "puzzle" complesso¹³, la cui composizione non potrebbe prescindere dalla considerazione delle relazioni complesse tra le dimensioni della sostenibilità in esso incluse.

Si pone in primo luogo il tema, affatto problematico, del rapporto, di prevalenza ovvero di equiordinazione, di tali dimensioni. La sostenibilità ambientale dello sviluppo, economico e sociale, almeno nella sua accezione "rinforzata", richiede l'apposizione di limiti, discendenti dalle capacità di carico degli ecosistemi¹⁴. In disparte ogni considerazione sulla stessa compatibilità del concetto di limite rispetto al modello produttivo e di consumo in regime di mercato, che garantisce, al presente, la produzione di ricchezza e di benessere, limiti sproporzionati, o non correttamente calibrati, rischiano di frustrare lo sviluppo, invertendo la prospettiva dello sviluppo sostenibile in quella della "sostenibilità dello sviluppo", in cui il secondo diviene

¹¹ Nel 1994 la Banca Mondiale ha elaborato un modello a "tre pilastri" dello sviluppo sostenibile che prevede l'integrazione della dimensione economica, sociale ed ambientale nelle politiche di settore, basato sull'equiordinazione dei pilastri e sul mantenimento dello *stock* complessivo di capitale (economico, sociale e ambientale). V. I.SERAGELDING-A.STEER, *Making Development Sustainable, From Concept to Action*, World Bank, ESD Occasional Paper Series N. 2-1994, Whashington.

¹² Per tale modellizzazione, meglio nota in ambito scientifico come "three-pillar" o "triple bottom line" (TBL), anche conosciuto come delle tre "e" (*environment, economy, equity*), v. R.GIBSON, *Specification of sustainability-based environmental assessment decision criteria and implication for determining "significance" in environmental assessment*, in <http://www.sustreport.org> 2001. Un modello valutativo basato sul concetto di sostenibilità forte tende diversamente a corrispondere graficamente a tre cerchi concentrici, in cui il più esterno è rappresentato dalla sostenibilità ambientale, il secondo da quella sociale e il più interno da quella economica.

¹³ L'efficace immagine è impiegata da A.LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 1997, 7 ss.

¹⁴ Per tale prospettiva, si veda per tutti il contributo ad ampia risonanza di D.L.MEADOWS e al., *The limits to growth*, Universe Books, New York, 1972, uno dei più conosciuti contributi della scienza ecologica a supporto di una trasformazione sostanziale dei sistemi di produzione e consumo delle società industriali e in via sviluppo nella prospettiva della sostenibilità dello sviluppo rispetto ai limiti biofisici degli ecosistemi naturali.

condizione subordinata, finanche eventuale. Il concetto di sviluppo sostenibile assume quindi valenza reciproca in relazione alle sue componenti: vi è una sostenibilità ambientale dello sviluppo economico e una sostenibilità economica (e sociale) della tutela ambientale. Da questa reciprocità discende il carattere equiordinato delle differenti componenti della sostenibilità dello sviluppo, dovendosi escludere la prevalenza aprioristica dell'una rispetto all'altra.

Non mancano tuttavia posizioni tese a mettere in dubbio tale equiordinazione e a sottolineare la specialità della dimensione della sostenibilità ambientale, se non la sua preponderanza nella definizione delle condizioni dello sviluppo sostenibile. Da questo punto di vista, l'accento è posto sul carattere non disponibile dei meccanismi di funzionamento degli ecosistemi naturali, che si reggono su equilibri di lungo e lunghissimo periodo e su percorsi evolutivi che spaziano temporalmente ben oltre la vita dei singoli e delle comunità umane. Viceversa, sono i sistemi economici e sociali, quali prodotti delle società umane, ad essere posti di fronte alla necessità di adattamento ai limiti dei sistemi naturali, per quanto secondo modalità, tempi e costi, anch'essi sostenibili.

L'interrelazione tra le diverse dimensioni della sostenibilità pone in luce, infine, altri due aspetti inerenti all'obiettivo dello sviluppo sostenibile: il carattere complesso e necessariamente pluridisciplinare degli strumenti cognitivi e di azione per il suo conseguimento e l'ineludibilità del confronto degli attori, delle componenti sociali, delle comunità e degli stessi saperi coinvolti, a fronte dell'assunzione di rischi, le cui conseguenze possono non ricadere sugli stessi soggetti responsabili delle decisioni assunte e delle azioni intraprese. Su questo piano, il conseguimento dello sviluppo sostenibile si attaglia altresì alla prevenzione del conflitto¹⁵, quale conseguenza e fonte stessa della compromissione delle condizioni della sostenibilità. Per essere funzionale a tale scopo, il confronto preventivo all'assunzione di decisioni incidenti sull'obiettivo dello sviluppo sostenibile deve svolgersi pertanto sulla base di condizioni di massima inclusività e trasparenza, tenendo conto anche della posizione dei soggetti che a tale dialettica non possono prendere parte, in primo luogo le generazioni venturose, rispetto

¹⁵ Su tale rapporto, di sempre più frequente attualità, si rimanda tra i vari a R.PERELET, *The environment as a security issue*, in Dutch Committee for Long-term Environmental Policy, *The environment: towards a sustainable future*, Kluwer Academic, Dordrecht-Boston, 1994, 147 ss.

ai quali i partecipanti al confronto sono tenuti a condividere un'assunzione di responsabilità.

2. Lo sviluppo sostenibile quale esito dell'evoluzione della relazione con il sistema ambiente: dalla gestione delle esternalità alla dimensione etica della responsabilità intergenerazionale

Si è evidenziata la connotazione pluridisciplinare e dunque espansiva del concetto di sviluppo sostenibile. Rispetto ai contenuti della nozione, anche in rapporto alle finalità del presente lavoro, rimane ferma la centralità dell'ambiente, quale ambito disciplinare da cui essa ha avuto origine e con cui ha mantenuto diretto legame, tanto da potersi affermare che la stessa evoluzione della nozione di ambiente coincida almeno in parte, o sia comunque prodromica, a quella di sviluppo sostenibile.

Nel senso etimologico già ricordato, "ambiente" è ciò che sta intorno, senza ulteriori connotazioni. La relatività della nozione rimarrebbe priva di utilità, senza aver preso a riferimento un punto di osservazione, che nel campo dei saperi umani non potrebbe che essere coincidente con l'individuo, nella cornice di una prospettiva necessariamente antropocentrica¹⁶.

Rispetto all'osservazione umana si è stagliato sin dalle origini l'ambiente naturale, inteso quale complesso percepibile degli elementi dell'habitat terrestre, rispetto ai quali diverse e contrapposte possono essere le attitudini dell'osservatore: contemplative, di fronte a percezioni armoniche di bellezza, oppure di angoscia e timore, davanti ai fenomeni naturali più violenti, in grado di minacciare la stessa sopravvivenza dell'uomo. La percezione dell'ambiente naturale come fonte di aggressione si è ricondotta nell'epoca moderna a quella dell'uomo "aggressore", almeno nei casi in cui l'azione di questo sia relazionabile all'aggressione del primo, in un rapporto di causa-effetto. Le conseguenze della produzione di inquinanti o dello sfruttamento di risorse comuni scarse da parte delle attività produttive hanno

¹⁶ É bene precisare che non difettano nella ricostruzione teorica della nozione di ambiente, soprattutto nel campo della scienza dell'ecologia e della filosofia, prospettive di carattere autenticamente ecocentrico.

costituito, almeno a partire dalle rivoluzioni industriali¹⁷, gli esempi più evidenti di tale relazione, generando conflitti tra individui e tra Stati, tanto da far assumere rilevanza giuridica agli strumenti per la loro composizione¹⁸.

La risoluzione dei conflitti generati dall'aggressione ambientale attraverso gli strumenti di tutela del diritto ha posto ben presto l'interrogativo sull'efficacia di tali strumenti, specie se limitati alla risoluzione intersoggettiva dei conflitti, e, in senso più lato, il tema del contenuto giuridico della nozione di ambiente. Le modalità con cui l'ambiente "reagisce" alle perturbazioni umane, infatti, priva quasi integralmente di utilità il ricorso a strumenti di tutela di posizioni soggettive, siano esse configurabili come diritti o interessi: non solo i soggetti responsabili della condotta perturbativa sono di frequente lontani nello spazio e nel tempo dal soggetto danneggiato, oltre a non essere individuabili in molti casi in ragione del carattere non circoscritto della condotta, con la conseguenza che difetterebbe il legittimato passivo di una pretesa azionabile, ma nemmeno il contenuto di tale pretesa potrebbe ricondursi al singolo in senso univoco, dovendo piuttosto riferirsi ad utilità diffuse condivise da una generalità di soggetti (come avviene nel caso dei valori percettivi e ricreativi dell'ambiente).

Quanto detto non esclude che la perturbazione dell'ambiente si accompagni anche all'incisione di posizioni individuali, come nel caso della proprietà, dell'integrità fisica o della salute. La giurisprudenza ha in passato fatto ricorso proprio alla tutela del bene salute quale strumento per configurare posizioni soggettive aventi ad oggetto l'ambiente, attraverso il diritto all'ambiente salubre¹⁹. Di tale percorso pretorio può comunque evidenziarsi il carattere strumentale, volto più a sollecitare il superamento delle carenze degli strumenti di tutela ambientale dall'ordinamento, piuttosto che alla configurazione dell'ambiente quale bene oggetto di diritti, se non

¹⁷ Anche se in termini non coincidenti con le ricostruzioni giuridiche moderne e contemporanee, gli strumenti giuridici funzionali alla tutela dell'ambiente, inteso come bene comune, possono farsi risalire fino alle categorie dogmatiche della tradizione romanistica. Sul punto v. P.MADDALENA, *La scienza del diritto ambientale e il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in RQDA, n. 2-2011, 2 e ss.

¹⁸ L'influenza della prospettiva intersoggettiva delle controversie in materia ambientale può dirsi tuttora significativa in alcuni ordinamenti in funzione di orientamento delle decisioni giudiziali. Ne è esempio per gli Stati Uniti l'evoluzione pretoria della c.d. "*doctrine of nuisance*".

¹⁹ In questi termini le note sentenze "gemelle" di Cass. SS.UU. 6 ottobre 1979, n. 5172 e 9 marzo 1979, n. 1463. In dottrina, v. tra i vari, F.GIANPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1980.

come sintesi immateriale della pluralità delle sue componenti²⁰. A ciò si aggiunga la scarsa pregnanza della ricostruzione giuridica dell'ambiente in termini di diritti rispetto alla risoluzione delle situazioni di conflitto che dall'esercizio di tali diritti possano insorgere.

In prospettiva affatto differente si colloca la ricostruzione giuridica dell'ambiente in termini di doveri, rispetto ai quali non sarebbero configurabili (almeno necessariamente) soggetti beneficiari, in ragione del carattere comune e diffuso dell'ambiente, come tale insuscettibile di fruizione differenziata, se non rispetto alla sue singole componenti. La configurazione di doveri rispetto all'ambiente ha trovato nella riflessione interna un saldo riferimento nel contenuto dell'art. 2 Cost. quale clausola aperta per la richiesta ai singoli e alla collettività dell'adempimento di doveri di solidarietà a carattere politico, economico e sociale²¹. Il superamento della prospettiva dei diritti ha il pregio di orientare verso l'ambiente nel suo complesso, prima che verso i suoi fruitori, i relativi strumenti di tutela, senza per questo discostarsi da un impronta autenticamente antropocentrica: l'adempimento di doveri verso l'ambiente è pur sempre rivolto in ultima istanza a protezione e a beneficio della comunità. Entro tale ricostruzione, assume necessaria centralità l'esercizio dei poteri pubblici volti a garantire l'adempimento di tali doveri, e prima ancora la loro traduzione in obbligazioni a contenuto determinato²².

La definizione di strumenti idonei ed efficaci di tutela dell'ambiente non potrebbe comunque prescindere dalla definizione del suo oggetto e funzionamento. Sotto questo versante, le menzionate ricostruzioni non forniscono indicazioni immediatamente fruibili, concentrandosi in via prevalente sulla natura delle posizioni

²⁰ Sulla configurazione unitaria dell'ambiente quale bene giuridico oggetto di diritti, v. A.POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1985, 32, F.GIANPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1980. La ricostruzione dell'ambiente quale "bene immateriale unitario" è stata fatta propria in passato anche dalla giurisprudenza costituzionale: v. Corte Cost. Sentenza 30 dicembre 1987, n. 641.

²¹ Per tale ricostruzione, v. in particolare F.FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, 2002, 215 e ss., *The Legal Definition of Environment: From Rights to duties*, in Bocconi University Legal Studies Research Paper Series, Research Paper No. 06-2009, disponibile in <http://ssrn.com>.

²² V. F.FRACCHIA, *The Legal Definition of Environment*, cit., 17 e 25.

giuridiche relative all'ambiente²³. Lo stesso dibattito sul carattere composito oppure unitario della nozione di ambiente ha scontato per diverso tempo una lettura influenzata dalla ricostruzione teorica delle situazioni soggettive, non meno che dalle differenti posizioni relative all'assetto delle competenze normative e amministrative in materia (che rispetto alla nozione di ambiente dovrebbe essere semmai consequenziale e non certo condizionante).

Di ampia influenza, almeno nel dibattito accademico interno, ha goduto in merito l'orientamento che ha attribuito carattere plurale alla nozione di ambiente, come ricomprensiva di quella di paesaggio, includente i beni ambientali e culturali, di tutela dell'equilibrio ecologico dalle aggressioni inquinanti e di ambiente urbanistico, oggetto della disciplina dell'assetto del territorio²⁴. La ricostruzione "tripartita" discende e giustifica complessi normativi e di gestione amministrativa differenziati, ferma in ogni caso la necessità di raccordi funzionali tra i rispettivi ambiti. Rispetto alla descrizione dell'oggetto di tutela, i successivi tentativi di ricostruzione unitaria del concetto di ambiente, variamente configurati e per lo più accomunati dalla prospettiva finalistica di garantire strumenti di tutela di posizioni soggettive, si sono rivelati tuttavia poco soddisfattivi.

Di portata ben più incisiva sul piano giuridico, si è dimostrata l'indagine in tempi più recenti sul contenuto della nozione di ambiente discendente dai saperi che di questo si occupano nell'ambito delle scienze ecologiche, dedicate allo studio delle relazioni intercorrenti tra gli organismi e tra questi e i sistemi naturali in cui vivono. Da questo percorso di ricerca discende una nozione di ambiente quale *sistema*, inteso come insieme di elementi biotici e abiotici in rapporto di connessione funzionale, connotato da (elevata) *complessità*, perché risultante dall'interazione di livelli scalari molteplici, in cui hanno svolgimento processi di continua trasformazione e adattamento delle singole componenti e del loro insieme²⁵. L'elemento unificante della nozione di ambiente viene così a identificarsi in quello di equilibrio, quale insieme

²³ Per una critica alle teorie ricostruttive della nozione di ambiente riferite principalmente alle posizioni soggettive, v. soprattutto, M.CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, 21 ss.

²⁴ Il riferimento è al conosciuto scritto di M.S.GIANNINI, "Ambiente": *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, 23 e ss.

²⁵ Nel senso di questa ricostruzione, centrale nella riflessione scientifica interna è il contributo di M.CAFAGNO *op. cit.* anche per gli ampi riferimenti ai contributi scientifici interdisciplinari su cui la ricostruzione può essere fondata.

delle condizioni necessarie a garantire la vita delle specie, incluso del genere umano che su tale equilibrio è in grado di incidere attraverso le proprie azioni²⁶.

In quest'ottica, l'ordinamento (o meglio gli ordinamenti) sono tenuti ad approntare strumenti funzionali al mantenimento di tale equilibrio (dinamico), nella prospettiva di assicurare la compatibilità delle azioni e delle trasformazioni umane con i limiti di resilienza degli ecosistemi, superati i quali la migrazione verso nuove forme di equilibrio rischierebbe di precludere lo sviluppo, oltre che la sopravvivenza, dell'uomo. Tali strumenti di tutela possono variamente configurarsi e la loro stessa evoluzione nel tempo rappresenta di per sé prova del fisiologico innesco di meccanismi (di apprendimento e) di adattamento delle collettività nelle relazioni con il sistema ambiente. Quest'evoluzione del resto può porsi in corrispondenza alla graduale esperienza della complessità ambientale e alla presa d'atto dell'insufficienza di strumenti che rispetto a tale complessità non risultino congruenti. Gli strumenti di tutela dell'ambiente hanno assunto di conseguenza forme e modalità diverse, peraltro non necessariamente escludenti le une con le altre, anche in rapporto ai diversi contesti ordinamentali da cui originano.

La rilevanza delle condotte perturbative dell'ambiente quale potenziale fonte di illecito nei rapporti privati si è rilevata presto insufficiente nelle società industriali per far fronte al deterioramento ecologico, a favore dell'esercizio di strumenti autoritativi da parte dei pubblici poteri intesi alla protezione di un interesse diffuso, non adeguatamente tutelato dall'autodeterminazione dei singoli. Il rimedio civilistico, d'altronde, fatto salvo il ricorso a clausole generali²⁷, in assenza di parametri legali o definiti in via amministrativa non potrebbe che rimettere la determinazione del livello di tutela alla valutazione giudiziale nel caso concreto, non necessariamente corroborata dalle competenze specialistiche occorrenti. La predeterminazione di limiti da parte dei soggetti pubblici, del pari incaricati di verificarne il rispetto e di applicare le sanzioni previste per l'inosservanza²⁸, assicura maggiore efficacia, specie se previamente

²⁶ Un riferimento testuale in questa direzione può rinvenirsi nella disposizione di cui all'art. 3-*quater* del D.lgs. n. 152/2006, dove si fa riferimento allo sviluppo sostenibile anche come "equilibrato rapporto" tra risorse da risparmiare e da trasmettere.

²⁷ Tipico in questo senso è il riferimento al parametro della "normale tollerabilità" nella fattispecie delle immissioni *in alienum* di cui all'art. 844 del Codice Civile.

²⁸ Si tratta del modello comunemente definito in letteratura come di *command and control*. V. anche M.CAFAGNO-M.BUCELLO, Voce *Inquinamento*, *Nuovo Dig. Disc. Pubbl.* Utet 2005.

definita attraverso il ricorso ai saperi tecnici coinvolti, e altresì sufficiente certezza ai soggetti tenuti alla internalizzazione del costo ambientale, in grado di considerarne anticipatamente gli oneri.

La fissazione generale di limiti, come nel caso delle emissioni inquinanti, difetta tuttavia della possibilità di adattamento alle peculiarità dei contesti in cui la perturbazione ambientale si verifica, oltre a riferirsi a singole fonti di inquinamento, alle specifiche attività che le generano oppure ai corpi “ricettori” incisi dall’attività inquinante. Vincoli rigidi e settoriali, anche se periodicamente aggiornati, con i tempi e i costi conseguenti, risultano non adeguati a prevedere e a “governare” l’impatto complessivo sull’ambiente di attività e interventi, specie di quelli a maggiore scala di incidenza o tra loro sinergici. L’impiego dello strumento autorizzatorio si è evoluto in conseguenza verso forme più articolate, richiedenti in sede istruttoria valutazioni integrate rispetto a tutte le matrici ambientali interessate e coinvolgenti la pluralità dei saperi tecnici rilevanti, in grado altresì di superare l’alternativa tra assenso o diniego dell’intervento, ma di individuare le condizioni per assicurarne la “tollerabilità” nell’ambiente attraverso la sua modifica o la determinazione di misure mitigative o di compensazione degli impatti²⁹, proporzionalmente calibrate in termini di sostenibilità degli oneri economici associati.

All’impiego dello strumento autorizzativo, si sono affiancati in tempi più recenti strumenti non autoritativi, per quanto pur sempre governati o coordinati dall’azione di pubblici poteri, fondati su meccanismi “di mercato” quali l’attribuzione di incentivi in funzione promozionale di azioni caratterizzate da esternalità ambientali positive oppure dissuasiva da condotte impattanti, sebbene ritenute lecite dall’ordinamento. Tali strumenti possono rivelarsi incisivi per la capacità di influenza anche su comportamenti di scarsa rilevanza, ove considerati puntualmente, benché dotati di grave impatto diffuso, come avviene ad esempio per le dinamiche di consumo.

La rilevanza economica degli strumenti a tutela dell’ambiente ne ha richiesto pertanto la corretta (previsione e) definizione sul piano dei costi e del loro riparto tra i soggetti coinvolti. Soprattutto nella considerazione preventiva degli impatti ambientali

²⁹ Sulla “torsione” del provvedimento autorizzativo in materia ambientale, o meglio sul suo adattamento in funzione anche conformativa delle attività private soggette ad assenso amministrativo, v. P.DELL’ANNO, *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, Cedam, Padova, 1989, *passim*.

delle trasformazioni di maggiore rilevanza, per le quali si giustificano i tempi e gli oneri organizzativi richiesti da procedimenti valutativi appositi, si è resa necessaria la contestuale ponderazione degli effetti di natura economica e sociale, ivi inclusi quelli riferibili a soggetti differenti dai promotori dell'azione trasformatrice. Per assicurare l'inclusione appropriata di tali profili, le tecniche valutative hanno progressivamente sviluppato metodologie e criteri, variamente imperniati su analisi di tipo costi-benefici³⁰.

Negli stessi ordinamenti in cui si sono inizialmente diffusi, il ricorso a strumenti preventivi di verifica degli impatti ambientali in funzione comparativa con la dimensione economico-sociale ha mostrato limiti e difficoltà non secondari sul piano della difficoltà di attribuire "pesi" economici alle risorse e alle componenti ambientali incise, se non attraverso assunzioni assiologiche, rese più o meno esplicite da parte dei soggetti competenti alla decisione. Tali difficoltà discendono dalla diversità delle percezioni delle componenti ambientali da parte dei soggetti che ne fruiscono, dall'inerenza delle stesse a complessi valoriali (come avviene per gli aspetti percettivi, culturali e identitari), nonché dal carattere infungibile di talune risorse, per le quali solo in astratto sarebbe configurabile una monetizzazione integrale – con ciò che ne consegue sul piano delle modalità di riparazione dell'eventuale danno prodotto.

La coesistenza di punti di vista difformi, anche (e soprattutto) in ragione della partecipazione asimmetrica degli attori coinvolti ai benefici e ai costi delle opzioni inerenti ai processi decisionali di rilevanza ambientale, si riverbera sulla stessa percezione dei rischi associati alle alternative eligibili, non di rado veicolata da percorsi ir-razionali divergenti dal confronto con le risultanze dei saperi tecnico-scientifici disponibili, e sulla formazione di scelte condivise. La relatività dei saperi scientifici, non in grado di fornire certezze assolute, in aderenza al rispettivo statuto epistemologico, non consentirebbe peraltro l'eliminazione completa dei rischi ambientali ma semmai la loro gestione, a maggior ragione con riguardo alle incertezze

³⁰ Tra i vari, v. sul metodo di calcolo dell'analisi costi-benefici o della c.d. "contabilità ambientale", v. G.MURARO, *Bilancio di impatto ambientale: aspetti economici e metodologici*, in Quaderni ISGEA, n. 17, *Il Bilancio di impatto ambientale: un nuovo strumento per la politica ecologica*, Giuffrè, Milano, 1981.

e alle sorprese³¹ suscettibili di insorgere nella relazione con gli ecosistemi, i cui meccanismi di funzionamento sono oggetto di osservazione da un periodo estremamente breve in rapporto alla scala temporale dei processi evolutivi che li influenzano.

Davanti all'emergere nel rapporto sempre più stretto tra ambiente e attività umana di un quadro composito di minacce e incertezze in apparenza ingovernabile, sembra porsi sul piano operativo un'ineludibile alternativa tra noncuranza e paralisi. Lo schiacciamento sulla prospettiva presente e la rinuncia ad una proiezione di futuro andrebbero comunque a detrimento delle generazioni venturose: in un caso sarebbero precluse le possibilità di (ulteriore) sviluppo, nell'altro non vi sarebbe (più) alcuno sviluppo. Il superamento di tale alternativa "cieca" non può allora che collocarsi nell'adattamento al grado di complessità indotta dalle relazioni con l'ambiente, in ottemperanza ad un dovere di responsabilità – innanzitutto decisionale – nei confronti della dimensione collettività e dei suoi membri futuri, sulla base di un fondamento di carattere etico, ancora prima che ordinamentale, giustificato dalla presa d'atto di un destino comune³². In questa visuale, il principio dello sviluppo sostenibile appare collocarsi in una prospettiva più ampia del (solo) rapporto con l'ambiente, non priva di potenziali criticità rispetto all'effettività della tutela di quest'ultimo³³.

3. Il rilievo giuridico dello sviluppo sostenibile e dei suoi principi corollari

La riconduzione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile alla prospettiva dei doveri, di carattere etico, prima ancora che normativo, non ne esclude, ma semmai

³¹ La nozione di rischio negli studi di teoria delle decisioni si collega alla condizione del decisore che, a fronte di eventi futuri, conosca tanto i caratteri degli eventi possibili quanto le probabilità di accadimento di ognuno. Agisce invece in condizioni di incertezza il soggetto che non è pienamente a conoscenza della distribuzione delle probabilità di verificarsi degli eventi. Sul punto, v. M.CAFAGNO, *op. cit.* L'autore affianca alla precedenti anche lo stato del decisore che non è nemmeno a conoscenza della stessa natura degli accadimenti possibili, i quali laddove occorsi determinano una condizione di "sorpresa". L'incidenza delle incertezze e delle sorprese è affatto presente nei campi di studio più recenti collegati alla dimensione ambientale: i settori delle bio e nano tecnologie, la manipolazione genetica degli organismi.

³² Sul questo punto, diffusamente, v. F.FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, *passim*.

³³ Evidenzia la non coincidenza del concetto di sviluppo sostenibile con quello di tutela dell'ambiente, e la correlata possibilità di una perdita di pregnanza del nucleo di quest'ultima, F.FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in RQDA, n. 0-2010, 23 ss.

accentua, l'esigenza che tali doveri trovino adeguata, ancorché non esclusiva, corrispondenza sul piano giuridico. Come tale, lo sviluppo sostenibile si rivela insuscettibile di un'attuazione normativa diretta. Esso può configurarsi piuttosto, in termini finalistici, quale principio-guida o come meta-principio³⁴, in grado di informare cioè le decisioni e le azioni suscettibili di incidere sull'obiettivo della sostenibilità, e perciò giuridicamente rilevanti³⁵, attraverso l'applicazione di ulteriori principi e criteri direttivi che al primo si raccordano, in relazione funzionale. In quest'ottica, il diritto può svolgere in vista del perseguimento dell'obiettivo, inteso quale processo continuo e non come risultato puntuale, un ruolo uniformante e di coordinamento delle azioni dei soggetti dell'ordinamento³⁶.

Il ricorso ai principi quale strumento giuridico di attuazione dello sviluppo sostenibile, in luogo di quello delle norme, di utilità limitata in assenza di un collegamento unitario e coerente a principi sovraordinati, si giustifica sul piano della dinamica delle relazioni con l'ambiente, rispetto alla quale la sola configurazione di prescrizioni rigide o limitate settorialmente non consentirebbe di raggiungere risultati complessivi pienamente adeguati. La flessibilità dei principi ne consente l'adattamento più agevole alla diversità delle fattispecie, e al contempo l'applicabilità trasversale in ambiti normativi molteplici, anche e soprattutto esterni alla regolazione ambientale, fatto salvo il rischio di (eccessiva) indeterminatezza gravante sull'ineludibile momento attuativo delle decisioni incidenti sulla sostenibilità. Nella fase di emersione dello sviluppo sostenibile come obiettivo di livello sovranazionale³⁷, il ricorso alla normazione per principi si è dimostrato peraltro funzionale a veicolare il consenso statale al sostegno di azioni orientate alla sostenibilità, evitando la formalizzazione di impegni rigidi, su cui il raggiungimento di accordi è più difficoltoso, nonché gli

³⁴ In questi termini, v. S.SALARDI, *Sustainable Development. Definition and Models*, cit. 92, ma anche, nel senso della qualificazione del principio quale criterio meta-giuridico utilizzabile sul piano interpretativo, V.LOWE, *Sustainable development and unsustainable arguments*, in *International Law and Sustainable Development*, Boyle Ed., Oxford, 1999, 19 ss.

³⁵ Il profilo della giuridicità delle condotte rispetto al principio dello sviluppo sostenibile è in realtà critico: il principio infatti può essere applicato limitatamente alle condotte ritenute giuridicamente rilevanti oppure in senso espansivo ad ogni condotta, suscettibile di assumere rilevanza giuridica proprio perché incidente sullo sviluppo sostenibile.

³⁶ Da questo punto di vista, la co-esistenza di più definizioni di sviluppo sostenibile rispetto ad ambiti disciplinari differenti può trovare una sintesi grazie al riferimento giuridico della nozione, anche nel senso della sua coercibilità come obiettivo. In questo senso, v. S.SALARDI, *Sustainable Development. Definition and Models*, cit., 90.

³⁷ V. subito oltre par. 3.1.

ostacoli associati all'adattamento degli strumenti convenuti ai differenti ordinamenti interni.

La definizione giuridica di principi attuativi dello sviluppo sostenibile pone il sensibile tema dell'individuazione dei soggetti destinatari, oltre a quello dei relativi contenuti. Non potendo difettare il momento attuativo di tali principi, essi non potrebbero che essere rivolti ai soggetti chiamati a darne applicazione attraverso la produzione di norme, siano esse di rango primario o regolamentare, oppure di decisioni amministrative produttive di effetti giuridici (permissivi, inibitori, condizionanti, limitativi). Problematica si rivela invece, almeno su un piano strettamente giuridico³⁸, l'applicazione diretta anche nei confronti dei soggetti privati, soprattutto per ciò che attiene alle esigenze di certezza del diritto e di prevenzione dei pericoli di eccessi creativi della giurisprudenza³⁹.

Sul piano dei contenuti, entro i principi "corollari" dello sviluppo sostenibile, emersi con tempistiche e in ambiti non sempre coincidenti, possono distinguersi quelli aventi connotazione in senso lato sostanziale e quelli di natura (prevalentemente) procedurale. Tra i primi vi rientrano il principio dell'internalizzazione dei costi ambientali da parte dei soggetti che ne sono causa ("*chi inquina paga*"), inclusiva dei costi relativi all'individuazione e alla gestione preventiva dei rischi e delle incertezze associate all'intervento sull'ambiente, e i principi di *precauzione*, *prevenzione*, e dell'*azione correttiva* alla fonte, nei casi di insorgenza di danno.

L'operatività di tali principi non può disgiungersi dalla relativa dimensione procedurale all'interno della quale avviene l'individuazione, la valutazione e la ponderazione degli elementi di incidenza e di rischio sull'ambiente. Questa dimensione è informata dall'applicazione dei principi di *integrazione*, atto a garantire la considerazione necessaria del fattore ambientale nel processo decisionale⁴⁰, e di *bilanciamento*, rivolto in via consequenziale a garantire la valutazione comparativa,

³⁸ L'introduzione dei principi di azione in materia ambientale nei comportamenti di organizzazione private, potrebbe comunque avvenire su base volontaria, e in alcuni casi indotta dalla modificazione delle preferenze di consumo dovuta alla sempre più diffusa condivisione nelle società dei valori connessi all'obiettivo della sostenibilità.

³⁹ V. F.FRACCHIA, *The Legal Definition of Environment*, cit., 17.

⁴⁰ Il carattere espansivo del principio ne estende l'applicabilità non solo alla dimensione procedurale della singola decisione ma anche, in senso più ampio, rispetto alla previsione normativa di strumenti procedurali che consentano l'integrazione dell'interesse ambientale, nonché alla determinazione di un assetto di competenze – normative e amministrative – idoneo al raggiungimento dell'obiettivo.

oltre che contestuale, del fattore ambientale con gli altri interessi ricompresi nella decisione. Sul piano procedurale operano altresì i principi di *trasparenza* e di *partecipazione informata*, volti a garantire l'acquisizione nel processo decisionale di tutti gli apporti conoscitivi e valutativi rilevanti provenienti dai soggetti interessati, preventivamente informati dello svolgimento del procedimento e messi in condizione di accedere alle informazioni necessarie per poter esprimere il proprio apporto.

3.1 L'affermazione nel contesto sovranazionale

L'emersione della dimensione ambientale in ambito sovranazionale può farsi risalire alle controversie statuali, insorte dai primi anni del XX secolo, aventi ad oggetto l'emissione transfrontaliera di inquinanti oppure lo sfruttamento di risorse naturali comuni, come laghi e fiumi. Tali conflitti hanno messo in luce la necessità di contemperare la sovranità territoriale degli Stati sulle proprie risorse naturali, discendente dal diritto internazionale consuetudinario, con il dovere di non interferenza con quelle di altri stati, riconducibile al principio generale del *neminem laedere*⁴¹. La globalità della dimensione ambientale, in particolare con riguardo alla gestione di risorse comuni, ha reso dunque necessaria la messa in opera di strumenti pattizi, intesi a superare la limitatezza di trattati bilaterali ristretti nell'oggetto e nell'ampiezza, per addivenire ad accordi di cooperazione multilaterale per la tutela preventiva delle risorse⁴², rispetto ai quali sono insorte difficoltà attuative rispetto alla garanzia dell'adempimento.

⁴¹ Alle controversie ambientali di carattere internazionale impostate sulla base del principio della sovranità territoriale altrui sono ricondotti in letteratura i casi *Trail Smelter Arbitration* (USA-Canada), decisione arbitrale del marzo 1941, e *Lac Lanoux Arbitration* (Spagna-Francia) del 1957, entrambi riferiti a fattispecie di inquinamento transfrontaliero. Significativa e conosciuta è altresì la controversia *Gabcikovo nagymaros* tra Ungheria e Slovacchia, decisa dalla Corte Internazionale di giustizia nel 1997, in merito alla liceità dell'inadempimento di obblighi pattizi relativi alla costruzione di dighe sul fiume Danubio rivelatasi ambientalmente non compatibile: la possibilità di ricorrere al principio dello sviluppo sostenibile quale criterio interpretativo del contenuto di obblighi pattizi viene per la prima volta esposta nella forma di opinione dissenziente da uno dei giudici della Corte.

⁴² Tra gli strumenti convenzionali per la protezione di risorse comuni possono annoverarsi, a titolo esemplificativo, la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (in particolare la Parte XI sul patrimonio comune dell'umanità), la Convenzione sullo sfruttamento controllato delle risorse minerarie dell'Antartide del 1988, la Convenzione sulla protezione della Biodiversità del 1992, nonché la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sulla prevenzione dei cambiamenti climatici del 1992.

La presa d'atto della consunzione progressiva delle risorse naturali e dei fenomeni di deterioramento delle stesse, a partire dagli anni '60 e '70, in uno con l'accrescersi di squilibri economico-sociali su scala locale e mondiale dovuti ad una crescita economica diseguale, ampliata dalla globalizzazione dei mercati, a decorrere dalla fine degli anni '80, e dal rapido sviluppo di nuovi paesi in tempi più recenti, ha messo in luce la complessità della dimensione ambientale e il suo collegamento con quella dei tempi e delle forme dello sviluppo.

Il collegamento tra la dimensione ambientale e quella dello sviluppo, inteso nella sua accezione più lata di progresso intellettuale, morale e sociale, viene messo in luce per la prima volta nella Dichiarazione delle Nazioni Unite, resa a Stoccolma al termine della Conferenza sull'ambiente umano nel giugno del 1972. Il documento, di carattere non vincolante, pone al centro di questo rapporto l'uomo, quale *creatura* ed *artefice* del suo ambiente, comprensivo dell'elemento naturale e umano, cui pertiene la responsabilità verso le generazioni presenti e future di un sviluppo portatore di benefici comuni ma in grado di evitare danni irreversibili all'ambiente e agli stessi esseri umani. Tale responsabilità, condivisa tra gli Stati, seppur in modo diverso in ragione del grado di sviluppo, si traduca nella predisposizione di politiche pubbliche ambientali e di sviluppo *integrate* per la conservazione delle risorse e dell'ambiente, tenuto conto dei costi sullo sviluppo economico e sociale. Tali politiche dovrebbero consentire lo scambio delle informazioni e dei saperi scientifici e tecnologici, anche tra paesi, in vista altresì dell'educazione diffusa alla protezione ambientale.

Il concetto di sviluppo sostenibile viene impiegato espressamente nel Rapporto "Il nostro comune futuro" della Commissione sull'Ambiente e lo sviluppo mondiale del 1987, meglio noto come Rapporto *Brundtland*, dal nome del primo ministro norvegese alla guida dei lavori della Commissione. Tale rapporto qualifica come sostenibile lo sviluppo capace di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Il rapporto identifica tra gli strumenti da approntare per il raggiungimento su scala globale di tale obiettivo, la creazione di una dimensione istituzionale sovranazionale e statutale adeguata in grado di consentire la piena integrazione delle dimensioni afferenti all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

La nozione di sviluppo sostenibile è posta al centro della successiva Dichiarazione sull'Ambiente e lo Sviluppo resa a Rio de Janeiro nel giugno del 1992 in esito ai lavori della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo. Essa conferma la prospettiva antropocentrica dello sviluppo sostenibile (Principio 1), entro la quale le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future devono essere soddisfatte *equamente* (Principio 3), senza che la tutela ambientale possa considerarsi *separatamente* dal processo di sviluppo (Principio 4). La Dichiarazione stabilisce l'impegno comune degli Stati, secondo responsabilità differenziate in ragione del diverso contributo al degrado ambientale (Principio 7), alla tutela degli ecosistemi terrestri e all'eliminazione dei modi di produzione e consumo non sostenibili (Principio 8), anche attraverso il rafforzamento delle proprie capacità istituzionali (Principio 9), fatta salva la sovranità sulle proprie risorse e sulla determinazione delle rispettive politiche in materia ambientale e l'obbligo di non causare danni all'ambiente di Stati terzi o a risorse comuni (Principio 2), in continuità con quanto già previsto dalla Dichiarazione di Stoccolma. Gli Stati sono tenuti inoltre: ad assicurare la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ambientali, attraverso l'accessibilità alle informazioni ambientali rilevanti e la possibilità di ricorrere alla tutela giudiziale (Principio 10); a provvedere idonei strumenti in materia di responsabilità per danno ambientale, di applicazione del *metodo della precauzione* in caso di rischio di danno irreversibile all'ambiente (Principio 15), nonché di *internalizzazione* dei costi ambientali a carico delle attività inquinanti, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di mercato (Principio 16), nonché a garantire lo svolgimento della *valutazione di impatto ambientale* per le attività suscettibili di effetti ambientali negativi e rilevanti che dipendano dalla decisione di autorità pubbliche interne (Principio 17).

Nel quadro della Dichiarazione di Rio, gli Stati firmatari, oltre alle convezioni sulla lotta ai cambiamenti climatici e sulla protezione della Biodiversità, hanno altresì sottoscritto il documento di impegni a carattere formalmente non vincolante denominato Agenda 21, in cui le parti si impegnano, tra l'altro, a rafforzare il coinvolgimento delle autorità a livello locale nei processi decisionali incidenti sullo sviluppo sostenibile e favorire lo scambio e la produzione delle informazioni

necessarie, anche e soprattutto attraverso la partecipazione attiva dei singoli alle decisioni.

La cooperazione internazionale ha altresì consentito, ancorché su base regionale, di addivenire a strumenti di avanzamento della cooperazione in materia ambientale tra cui la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta nel 1998 ad Åhrus, e la Convenzione di Espoo sulla valutazione di impatto ambientale in contesto transfrontaliero, successivamente integrata nel 2003 dal Protocollo sottoscritto a Kiev relativo alla valutazione ambientale di piani e programmi con effetti transfrontalieri, entrambe promosse dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa.

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile e i principi ad esso afferenti sono stati infine ribaditi anche dalla Dichiarazione resa al termine del Summit mondiale di Johannesburg del 2002, in cui, in particolare, viene ribadito il carattere composito della nozione di sviluppo sostenibile, risultante dai “tre pilastri inseparabili” della protezione dell'ambiente e dello sviluppo economico e sociale, a livello locale e globale⁴³.

3.2 Il quadro europeo e il recepimento nell'ordinamento interno

La tutela ambientale non è stata originariamente inclusa tra gli obiettivi Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957. Nondimeno, i primi interventi normativi in campo ambientale da parte della Comunità possono rinvenirsi a partire dalla fine degli anni '60 in disposizioni di carattere settoriale in materia di controllo dell'impiego di sostanze pericolose, di inquinamento atmosferico ed acustico, finalizzate all'armonizzazione degli ordinamenti nazionali. L'azione comunitaria in materia di ambiente si è intensificata significativamente solo nel corso degli anni '70, attraverso l'elaborazione periodica dei Programmi di azione in materia ambientale, i cui obiettivi si sono periodicamente evoluti, dal contenimento dei fenomeni di inquinamento alla dimensione della sostenibilità. Nel primo di tali programmi,

⁴³ Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo sostenibile, Punto 5.

approvato nel 1973⁴⁴, si indicano i principi di prevenzione, integrazione, della valutazione di impatto ambientale, del coinvolgimento dell'opinione pubblica, dell'internalizzazione dei costi ambientali da parte dell'inquinatore⁴⁵, fatti già propri dal Consiglio di Bonn del 31 ottobre 1972, anche in anticipo all'emersione degli stessi in ambito internazionale, benché inseriti espressamente nei Trattati solo in un momento successivo.

La base dell'intervento in campo ambientale della Comunità è stata inizialmente ricavata solo in via indiretta dagli obiettivi del Trattato istitutivo, quali il «miglioramento delle condizioni di vita e di occupazione», la «promozione di uno sviluppo armonioso delle attività economiche (...)», e giustificata sul piano giuridico attraverso il ricorso ai poteri "impliciti" previsti dall'art. 235 dell'allora Trattato della Comunità europea. Solo a decorrere dall'Atto Unico Europeo del 1986 la politica ambientale diviene a pieno titolo uno di campi di intervento delle istituzioni comunitarie, con l'obiettivo di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Nell'Atto Unico compare una prima formulazione del principio di integrazione, laddove si afferma che le esigenze di tutela ecologica «costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità»⁴⁶.

Gli obiettivi della politica ambientale comunitaria vengono successivamente rafforzati con l'introduzione da parte del Trattato di Maastricht del 1992 tra gli obiettivi dell'Unione Europea del «miglioramento del tenore e della qualità della vita» della «crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente»⁴⁷. In particolare, l'obiettivo della politica ambientale comunitaria viene identificato nell'elevato livello di tutela, attraverso l'applicazione dei principi di precauzione⁴⁸ e dell'azione preventiva, della correzione prioritaria alla fonte dei danni ambientali e del

⁴⁴ V. G.U.C.E C 112 del 20 dicembre 1973, cui sono succeduti altri tre programmi di estensione quinquennale (1977, 1983, 1987), di per sé privi di valenza vincolante, ma in grado di orientare come atti di soft law la promozione e la produzione di atti normativi in materia di ambiente, tra cui la stessa Direttiva sulla Valutazione di impatto ambientale.

⁴⁵ Il "polluters pays principle" è stato codificato prima ancora dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel 1974 (Raccomandazione del 14 novembre 1974, C-74/223).

⁴⁶ V. Titolo VII art. 130 R, n. 1 e 2.

⁴⁷ Dichiarazione di Parigi dell'ottobre del 1972, resa dai Capi di Stato degli Stati membri, peraltro, si affermava che "l'espansione economica non è un fine a sé stante, ma deve tradursi in un miglioramento della qualità e del tenore di vita".

⁴⁸ Il contenuto di quest'ultimo principio è stato successivamente oggetto di apposita Comunicazione interpretativa da parte della Commissione del 2 febbraio 2000 (COM 2000/0001 def.).

principio “chi inquina paga” (artt. 174, n. 2 TCE, ora art. 191 TFUE), contestualmente sanciti dalla Dichiarazione di Rio sull’Ambiente e lo Sviluppo (Principio 15).

Sul piano metodologico, la definizione dei contenuti della politica ambientale deve essere preceduta dalla considerazione dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell’ambiente, dei vantaggi e degli oneri conseguenti all’azione o all’assenza di azione, dello sviluppo socioeconomico nel suo insieme e a livello regionale (art. 174, n. 3 ora art. 191 TFUE). La necessità di perseguire in maniera coordinata obiettivi ambientali, sociali ed economici inoltre viene posta al centro del Quinto Programma di azione ambientale del 1993 denominato “*Per uno sviluppo duraturo e sostenibile*”⁴⁹, in cui si riconosce il carattere non dirimente delle misure correttive precedentemente adottate nelle discipline settoriali al fine di impedire il progressivo degrado della qualità dell’ambiente, soggetto ad ulteriore pressione nella prospettiva della concorrenza economica internazionale, e la conseguente necessità di una politica ambientale di autentica integrazione⁵⁰.

La previsione dell’obiettivo di «*pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile*» viene inclusa tra le finalità dell’Unione a seguito del Trattato di Amsterdam del 1997, che esplicita altresì tra gli strumenti di attuazione di tale obiettivo il principio di integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche dell’Unione⁵¹. La collocazione di quest’ultimo nelle disposizioni di applicazione generale (Art. 6 TCE, ora art. 11 TUE) ne rivela la portata particolarmente ampia, nel senso della sua influenza sia nella fase di formazione delle norme e delle politiche sia nella fase della loro applicazione attraverso procedure efficaci che garantiscano il coordinamento delle competenze. Sotto questo profilo, il principio di integrazione ha dunque una duplice incidenza: sia *istituzionale*, sul piano della configurazione del riparto di competenze, sia *procedurale*, necessitando l’inclusione nei processi

⁴⁹ V. G.U.C.E. 17 maggio 1993, C 138

⁵⁰ Rispetto all’attuazione di tale programma la Commissione rileva che ancora è da compiere un lungo percorso per arrivare alla sua definitiva attuazione (COM 1999 543 del 24 novembre 1999 “*L’ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità Europea a favore dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile ‘Verso la sostenibilità*”).

⁵¹ Nella Dichiarazione 12 allegata al Trattato viene altresì formalizzato l’impegno della Commissione a predisporre studi di valutazione dell’impatto ambientale all’atto della formulazione di proposte che possono avere significative implicazioni per l’ambiente.

decisionali delle valutazioni e degli apporti dei soggetti rappresentativi degli interessi ambientali⁵².

Un'enunciazione "forte" del principio di integrazione è contenuta anche nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione adottata nel 2000, il cui articolo 37 prevede che «*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*»⁵³. La formulazione rafforzata del principio di integrazione sembra dunque consolidare il nucleo della tutela ambientale, anche a seguito del carattere vincolante della Carta assunto a seguito della sua integrazione nel diritto primario per effetto dell'entrata in vigore nel 2009 del Trattato sull'Unione Europea di Lisbona. L'interdipendenza delle dimensioni che compongono il concetto di sviluppo sostenibile viene ribadita altresì nel Sesto Programma di azione ambientale per gli anni 2002-2012⁵⁴, con efficacia formalmente vincolante per l'azione delle istituzioni dell'Unione, ed infine nelle disposizioni comuni del Trattato sull'Unione Europea, ove si prevede che l'Unione si adoperi per lo sviluppo sostenibile «*basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*».

Il principio dello sviluppo sostenibile e i suoi corollari sono progressivamente penetrati anche nell'ordinamento interno, anche se non in forza di un'applicabilità diretta degli stessi ma semmai di una graduale attuazione delle indicazioni provenienti dal diritto internazionale ed europeo. Con riguardo a quest'ultimo, infatti, i sopra richiamati principi si riferiscono all'azione e alle politiche delle istituzioni comunitarie (ora dell'Unione), la cui efficacia in ogni caso non potrebbe essere ostacolata da azioni da parte degli Stati Membri, in contrasto con il dovere di leale cooperazione (art. 4 TUE), tanto nelle attribuzioni di carattere esclusivo quanto, a maggior ragione, in quelle di carattere di carattere concorrente per cui l'Unione si attiene al rispetto del

⁵² Sul punto, v. S.GRASSI, *Problemi costituzionali di diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, 206.

⁵³ Il principio trovava inserimento peraltro anche nel testo della Costituzione Europea del 2003 (Art. I-3 e III-119).

⁵⁴ Di rilievo anche la Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile resa al Consiglio Europeo di Bruxelles del giugno 2005, ove si afferma la necessità di spezzare il vincolo tra crescita economica e degrado ambientale.

principio di sussidiarietà (art. 5 TUE). Ruolo centrale deve attribuirsi al diritto comunitario derivato, tra cui in primo luogo le Direttive in materia di valutazione ambientale, il cui recepimento ha aperto la strada all'assorbimento di tali principi nell'ordinamento interno, di per sé privo di antecedenti, a differenza di altri ordinamenti nazionali che hanno provveduto alla loro "codificazione", anche a livello costituzionale.

Nondimeno, anche prima dell'introduzione espressa della materia della tutela dell'ambiente tra gli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., non solo la copertura costituzionale dell'ambiente poteva desumersi, quale valore primario, dal combinato disposto di altri precetti costituzionali quali l'art. 9 Cost., in materia di protezione del paesaggio e patrimonio storico e artistico della Nazione, l'art. 32 Cost. relativo alla tutela della salute, l'art. 44 Cost. nel riferimento al razionale sfruttamento del suolo, ma lo stesso obiettivo dello sviluppo sostenibile poteva in astratto trarre consistenza giuridica dall'interpretazione congiunta dei richiamati valori primari con le norme costituzionali relative alla funzionalizzazione dell'iniziativa economica (artt. 41 Cost.)⁵⁵.

La logica del contemperamento degli interessi produttivi con i richiamati valori primari, tuttavia, non appare del tutto coincidente con il contenuto complesso del concetto di sviluppo sostenibile, da cui non discende un'aprioristica sovraordinazione della dimensione ambientale rispetto ai restanti ambiti, ma piuttosto una proiezione temporale delle scelte di sviluppo tese a considerare la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Come già sottolineato, tale proiezione solidaristica del principio non è estranea all'impianto costituzionale ma può trovare saldo ancoraggio attraverso una lettura orientata dei doveri generali di solidarietà richiesti dall'art. 2 Cost.

Il principio dello sviluppo sostenibile ha comunque trovato diretto recepimento nella sua proiezione intergenerazionale in alcune discipline di settore, come nel caso

⁵⁵ In questi termini, v. A.D'ALOIA, *Sostenibilità: un nuovo concetto*, cit. secondo il quale le citate norme costituzionali possono considerarsi "frammenti della irruzione della sostenibilità sul terreno del diritto e dei rapporti sociali concreti".

della gestione delle risorse idriche⁵⁶ e anche nella materia della tutela del patrimonio culturale⁵⁷. L'ingresso del principio dello sviluppo sostenibile può dirsi definitivamente sancito nella politica interna, almeno sul piano amministrativo, a seguito della Deliberazione del CIPE n. 57 del 2 agosto 2002, di approvazione della “*Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*”.

Sul piano normativo, il principio ha trovato ingresso esplicito nell'ordinamento a decorrere dal suo inserimento nella Parte Prima “*Disposizioni comuni e principi generali*” del D.lgs. 152/2006, da parte del D.lgs. n. 4/2008. In disparte ogni rilievo, pur non secondario, sull'incompletezza dell'apparato normativo risultante dall'esercizio della delega contenuta nella Legge n. 308/2004, lungi dall'apparire un *corpus* organico e coerente nonostante l'invalsa denominazione di Codice dell'Ambiente⁵⁸, e sulla stessa legittimità dell'inserimento in tale apparato di disposizioni di principio non coperte da apposita delega⁵⁹, comunque non innovative rispetto alla previsioni discendenti dall'ordinamento internazionale ed europeo, la codificazione del principio dello sviluppo sostenibile, contenuta all'art. 3-*quater* del D.lgs. n. 152/2006, presenta notevoli spunti di interesse e di problematicità, soprattutto con riguardo alla sua applicazione alla sfera amministrativa.

La disposizione, precisata l'applicazione estensiva del principio, in aderenza alla definizione del Rapporto *Brundtland*, ad ogni attività *giuridicamente rilevante* ai sensi del D.lgs. n. 152/2006⁶⁰, prescrive la finalizzazione dell'azione amministrativa alla *migliore* attuazione del principio, mediante la considerazione *prioritaria* degli interessi della tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale nell'ambito di ogni scelta comparativa di interessi pubblici e privata di carattere discrezionale, in modo da garantire l'inserimento del principio della solidarietà nelle dinamiche della produzione

⁵⁶ Un esempio in questo senso poteva tracciarsi nella Legge n. 36/1994 sulla gestione delle risorse idriche in cui si afferma che le acque pubbliche costituiscono «una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà» (art. 1, comma 1).

⁵⁷ V. artt. 132, comma 2, 135, comma 2 e art. 143, comma 3 lett. g) del D.lgs. n. 42/2004.

⁵⁸ Si tratta infatti di un corpo normativo che non include, ad esempio, la disciplina relativa all'inquinamento acustico ed elettromagnetico, alle aree protette, agli organismi geneticamente modificati.

⁵⁹ Per la tesi dell'illegittimità dell'intera parte Prima relativa ai principi, in quanto eccedenti la delega legislativa, ma anche perché non del tutto conforme ai riferimenti sovranazionali ed europei richiamati, vincolanti per il legislatore ordinario ai sensi dell'art. 117, primo comma Cost., v. P.DELL'ANNO, *I Principi*, in P.DELL'ANNO-E.PICOZZA (a cura di) *Trattato di diritto comunitario dell'ambiente*, Vol. I, Cedam, 2012.

⁶⁰ V. art. 3-*quater*, comma 1, D.lgs. n. 152/2006.

e del consumo e la salvaguardia del funzionamento e dell'evoluzione degli ecosistemi dalle modificazioni negative indotte dalle attività umane, in ragione della complessità delle relazioni e delle interferenze tra queste e l'ambiente naturale. In questi termini, la disposizione appare in parte ridondante e solo in parte condivisibile laddove appare prefigurare una supremazia aprioristica dell'interesse ambientale, non discendente dal quadro sovranazionale ed europeo.

Tra i principi "corollari" a tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale, l'art. 3-ter, che a rigore avrebbe dovuto seguire e non precedere l'enunciazione del principio dello sviluppo sostenibile, richiama quelli di precauzione, azione preventiva, correzione dei danni alla fonte in via prioritaria e "chi inquina paga", i quali, per diretto rinvio alle disposizioni del Trattato relative alla politica ambientale europea, costituiscono principi generali e attuativi delle disposizioni costituzionali e degli obblighi internazionali ed europei, applicabili anche all'attività normativa e di indirizzo e nell'adozione di provvedimenti a carattere urgente, ed altresì all'attività dei soggetti privati. Come già rilevato, l'estensione diretta dei principi di azione ambientale anche alla condotta di soggetti privati origina problematiche di non poco momento, dovendo preferirsi nettamente l'interpretazione che ritiene non defettibile l'intermediazione dell'attività pubblica, sia normativa che amministrativa.

Entro i principi comunitari richiamati nelle Disposizioni generali del D.lgs. n. 152/2006 difettano il principio di integrazione e quello del bilanciamento. Essi devono ritenersi comunque pienamente operativi anche nell'ordinamento interno, in forza della disposizione generale di cui all'art. 1 della legge generale sul procedimento n. 241/1990, che qualifica i principi dell'ordinamento comunitario quali principi generali dell'azione amministrativa, ma anche in ragione del ruolo di fondamento di tali principi rispetto ad istituti di fonte europea che trovano diretta attuazione nella normativa di recepimento interna, tra cui, in posizione preminente, i procedimenti di valutazione ambientale.

4. I procedimenti di valutazione ambientale come attuazione dello sviluppo sostenibile

Il governo delle relazioni con l'ambiente e con i rischi e le incertezze ad esso associate comporta, nell'ottica del superamento della già richiamata alternativa tra indifferenza e immobilismo, un dovere comune di assumere decisioni nella prospettiva finalistica dello sviluppo sostenibile, con le responsabilità conseguenti⁶¹. La pluralità e la complessità delle soluzioni possibili per il raggiungimento dell'obiettivo, in aggiunta alla complessità della stessa individuazione degli interessi coinvolti e dei criteri attraverso i quali operare la scelta, non consentono una predeterminazione contenutistica delle decisioni. Mettono in luce invece la centralità del *metodo* decisionale, la cui qualità ed accuratezza refluisce su quella dei risultati che ne discendono⁶².

Sul piano giuridico, tale rilevanza si traduce nella garanzia di processi decisionali improntati ai principi procedurali di integrazione e di partecipazione informata, entro i quali possano trovare adeguata applicazione i richiamati principi di precauzione, prevenzione, correzione dei danni alla fonte e di internalizzazione dei costi ambientali, quali criteri incidenti sul contenuto finale della decisione. La diversità, per tipologia, ampiezza e contesto, delle decisioni incidenti sull'ambiente, oltre alla settorialità di parte della normativa ambientale, anche a livello sovranazionale ed europeo, non consentono di individuare un modello procedimentale unitario. Rimane ferma tuttavia la necessità di individuarne un nucleo comune, oltre a forme di flessibilità e raccordo tra procedimenti, in aderenza alla nozione sistemica di ambiente⁶³.

La rilevanza delle interrelazioni tra i diversi aspetti ambientali coinvolti, e la corrispettiva inadeguatezza di approcci procedimentali parziali, è emersa con grado crescente in rapporto alla rilevanza e all'ampiezza degli effetti ambientali delle decisioni pubbliche, non soltanto riguardanti la realizzazione di grandi progetti di

⁶¹ Un riferimento normativo di questa tensione "alla decisione" può individuarsi nell'art. 3-*quater*, ultimo comma del D.lgs. n. 152/2006, «la risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva della garanzia dello sviluppo sostenibile»

⁶² Sulla configurazione del diritto dell'ambiente come "diritto al procedimento", in ragione del carattere altamente indeterminato delle decisioni in materia ambientale, v. S.GRASSI, *op. cit.*, 201.

⁶³ In questo senso, v. S.GRASSI, *op. cit.*, 202 ove rileva che "una proliferazione delle forme procedimentali e la loro strutturale flessibilità è dettata in qualche modo dalle caratteristiche paradossali che assumono gli interventi a tutela dell'ambiente: da un lato occorre avere presente l'effetto complessivo che sull'equilibrio ambientale producono le decisioni che vengono assunte, e dall'altra parte, occorre che le misure e gli interventi che vengono decisi siano adeguati e proporzionati rispetto alle situazioni specifiche che devono affrontare".

opere o la localizzazione di attività ad elevato impatto inquinante, ma altresì la stessa definizione normativa e programmatica dei criteri necessari per addivenire alle decisioni sui singoli interventi. La valutazione contestuale degli interessi ambientali, oltre che degli impatti economici e sociali, coinvolti nelle decisioni pubbliche, da strumento amministrativo “avanzato” anticipato da singoli ordinamenti, ha conosciuto diffusione progressiva in tutti gli ordinamenti europei per il tramite del diritto comunitario, e ottenuto riconoscimento a livello sovranazionale quale strumento da adottare su base nazionale in caso di attività proposte suscettibili di avere impatti ambientali *negativi* e *rilevanti* che dipendano dalle decisioni di un’ autorità statale⁶⁴. La rilevanza dello strumento sul piano sovranazionale, anche quale mezzo di prevenzione dei conflitti in materia ambientale, è confermata dalla previsione di precisi obblighi procedurali di carattere informativo e consultivo in caso di decisioni con impatti transfrontalieri, come previsto dalla già richiamata Convenzione di Espoo del 1991.

La diffusione dello strumento si è accompagnata ad una molteplicità di modelli procedurali, non del tutto coincidenti per presupposti, oggetto e modalità di svolgimento, quand’ anche accomunati dalla discendenza da unico “stampo” normativo, come nel caso della Direttiva CEE 85/337 concernente «*la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*» (c.d. prima Direttiva VIA), intesa ad un’armonizzazione delle legislazioni ambientali in materia, nella prospettiva di evitare distorsioni al funzionamento del mercato interno. Una prima divergenza di rilievo attiene all’oggetto della valutazione, che può essere circoscritto alle decisioni su singoli interventi oppure esteso anche alle decisioni inerenti piani, programmi di intervento, strategie di azione, e allo stesso processo legislativo.

In alcuni ordinamenti la penetrazione degli obblighi di valutazione ambientale è stata lata sin dall’introduzione dello strumento. In altri, tali obblighi sono gradualmente “risaliti” dallo scrutinio di singoli interventi alla valutazione di decisioni di portata generale, come accaduto nel contesto europeo a seguito dell’adozione della Direttiva CE 2001/42 concernente «*la valutazione degli effetti di determinati piani e*

⁶⁴ V. Dichiarazione di Rio sull’Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite, Principio 17.

programmi sull'ambiente», senza raggiungere, con sufficiente grado di prescrittività, i livelli decisionali apicali, come nel caso di atti normativi, strategie, piani e programmi finanziari e di bilancio⁶⁵. L'espansione della valutazione ambientale ai diversi livelli decisionali e istituzionali dell'ordinamento ne consente l'effettivo dispiegamento del potenziale orientativo delle scelte, nell'orizzonte dello sviluppo sostenibile⁶⁶, oltre che di coordinamento di altri strumenti di tutela ambientale, come quelli di mercato, tradizionalmente differenziati dai procedimenti di valutazione ambientale, ma che proprio da questi dovrebbero essere preventivamente conformati, al livello decisionale corrispondente.

La centralità attribuita alla valutazione ambientale come strumento funzionale all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, inteso come processo iterativo di scelte, revisioni e modifiche, ne giustifica la messa fuoco dei suoi contenuti non defettibili, quale procedimento di gestione *comune* del rischio e dell'incertezza derivante dalle opzioni decisionali incidenti sull'ambiente, fermo restando la necessità di adeguamento (sul piano organizzativo, dei tempi, dei costi) delle rispettive modalità attuative all'oggetto di valutazione. Gli elementi fondanti del procedimento sono rappresentati dall'integrazione degli interessi ambientali nel processo decisionale, che a sua volta presuppone l'integrazione dei *diversi* interessi ambientali, attraverso l'apporto dei differenti saperi specialistici scientifici e tecnici coinvolti, e dal contributo partecipativo dei soggetti interessati, previamente informati dell'esistenza del processo decisionale, dei suoi contenuti e delle modalità di svolgimento⁶⁷.

In ragione del carattere necessariamente limitato e incompleto dell'apporto scientifico e tecnico, sul piano cognitivo, e dell'insufficienza di tale apporto a fornire opzioni valoriali condivise, sul piano valutativo, il procedimento deve avere carattere necessariamente aperto, richiedendo al decisore di acquisire (anche) dall'esterno ogni elemento, conoscitivo e valutativo, ancorché non specialistico, utile alla scelta. In tale prospettiva, il procedimento valutativo nel corso del suo svolgimento "assorbe"

⁶⁵ V. sul punto, con diretto riguardo all'oggetto del presente lavoro, Capitolo III, par. 3

⁶⁶ Il punto è confermato del resto dall'attuale dato normativo di cui all'art. 35 del D.lgs. n. 152/2006, laddove si prevede che le strategie di sviluppo sostenibile predisposte ai diversi livelli di governo, statali e regionali, «definiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali di cui al presente decreto» (comma 5). La disposizione precisa altresì che «il processo di valutazione, nella sua interezza, deve anche assicurare che piani, programmi e progetti riducano il flusso di materia e di energia che attraversa il sistema economico e la connessa produzione di rifiuti» (comma 7).

⁶⁷ In ambito europeo, il modello si ricaverebbe in via diretta dall'art. 174 (ora 191 TFUE)..

dall'intorno le informazioni necessarie e disponibili, per rilasciarne di ulteriori alla sua conclusione e al momento dell'attuazione della scelta opzionata, consentendo in tal modo una gestione quanto più inclusiva del rischio e dell'incertezza, tale da accreditare la condivisione più ampia alla *decisione* finale, indipendentemente dalla legittimazione politica del *decisore*, che potrebbe anche non mantenerla, al momento dell'attuazione della decisione, o non essere più interessato a conservarla, al tempo della verifica delle conseguenze della decisione presa⁶⁸.

Al carattere necessario della partecipazione pubblica, funzionale altresì al controllo sull'accuratezza e sull'uso dell'informazione specialistica, di cui il decisore potrebbe fare impiego strumentale al sostegno di opzioni decisorie "favorite", corrisponde la non defettibilità dell'apporto tecnico scientifico, senza il quale la decisione sarebbe assunta in assenza delle conoscenze e delle competenze necessarie⁶⁹, con il rischio che quest'ultima sia influenzata da logiche di acquisizione e rafforzamento del consenso da parte del decisore.

Per le ragioni indicate costituisce presupposto di effettività del procedimento valutativo il grado di *trasparenza* rispetto ai flussi informativi che assorbe e a quelli che da esso provengono. Tali flussi devono essere conoscibili nei contenuti e nella provenienza e non "segregabili" dal decisore, o dai soggetti promotori dell'iniziativa impattante (ove diversi dal soggetto pubblico). In questi termini, la trasparenza, intesa anche come riduzione delle asimmetrie informative esistenti tra i soggetti partecipanti o comunque interessati dal processo decisionale, si rende funzionale al livello di *imparzialità* del processo decisionale, sia al momento dell'acquisizione e della selezione degli apporti informativi, sia al momento della decisione finale, in cui l'assolvimento di un onere motivazione esaustivo mediante la presa in considerazione

⁶⁸ Tale profilo si impone alla riflessione con riguardo a tutte le decisioni con potenziali effetti ambientali superiori all'orizzonte del mandato elettivo del decisore, il che avviene nella maggioranza delle fattispecie, e in tutti i casi i cui le decisioni siano suscettibili di incidere su soggetti che non hanno conferito quel mandato elettivo.

⁶⁹ In generale, sull'articolato rapporto nel processo decisionale in materia ambientale tra componente tecnico-scientifica e componente politica, nel senso etimologico del termine, relativa alla gestione del conflitto e della negoziazione tra interessi contrapposti, K.N.LEE, *Compass and Gyroscope. Integrating Science and Politics For the Environment*, Island press, 1993, *passim*.

(o la confutazione) degli apporti acquisiti consente di minimizzare il pericolo di cattura del decisore da parte di eventuali posizioni e interessi “forti”⁷⁰.

Rispetto al modello delineato, non certo esente da tratti di astrattezza rispetto alle criticità emergenti dalla disciplina normativa e dalla prassi amministrativa, mette conto evidenziare le variabili applicative in grado di incidere sull'efficacia della valutazione ambientale rispetto all'obiettivo dello sviluppo sostenibile. A questo proposito possono indicarsi senza pretese di esaustività i seguenti fattori: l'integrazione nella valutazione dei diversi elementi della sostenibilità; l'ampiezza del campo di applicazione dei procedimenti; i tempi di interazione della valutazione nel processo decisionale; le modalità di acquisizione dell'apporto tecnico-scientifico; la tipologia degli strumenti informativi e di partecipazione pubblica; il grado di politicità nell'assunzione delle decisioni finali; l'allocazione delle competenze in senso orizzontale e tra i diversi livelli territoriali di governo; i limiti e i controlli sull'esercizio della discrezionalità del decisore pubblico; gli strumenti di risoluzione dei conflitti. Rispetto a tali profili, incidono infine, con grado di importanza altrettanto rilevante, i tempi e i costi del processo valutativo, della cui sostenibilità l'ordinamento deve farsi carico.

4.1 Oggetto, tempi e ambito di applicabilità della valutazione

Negli ordinamenti che ne hanno inizialmente promosso l'introduzione tra la fine degli anni '60 e gli anni '70⁷¹, la valutazione ambientale ha rappresentato lo strumento per garantire nei processi decisionali pubblici la considerazione necessaria del fattore ambientale, quale elemento tendenzialmente recessivo rispetto alle istanze produttive e di avanzamento economico-sociale, e a rappresentanza debole sulla scorta del carattere diffuso e adespota degli interessi ambientali. Alle origini del riequilibrio di tale

⁷⁰ L'applicazione della criterio dell'imparzialità, nel senso tradizionale ad essa ricondotto dalla dottrina amministrativa di confronto paritario tra più interessi rispetto ad un interesse pubblico “primario”, non è esente da criticità rispetto a procedimenti complessi, quali quelli di valutazione ambientale, in cui si confrontano una pluralità di interessi di pubblica rilevanza e su piano di astratta equiordinazione, nella logica del principio dello sviluppo sostenibile.

⁷¹ Costituiscono modelli normativi di riferimento, anche della successiva evoluzione delle Direttive europee in materia di valutazioni ambientali, con gli adattamenti e le varianti del caso, il già citato National Environmental Protection Act statunitense del 1969 e la Legge francese sulla protezione della natura del 1978 (*Loi n° 76-629 relative à la protection de la nature*).

rapporto risiede la sensibilizzazione progressiva alle conseguenze negative del degrado ambientale nelle società industriali, non priva di eccessi “reazionari” di intransigenza, rispetto a quali la valutazione ambientale nelle decisioni pubbliche si pone come strumento di introiezione “razionale” del rischio ambientale nelle scelte pubbliche delle opzioni di sviluppo.

Quale attuazione procedurale del principio di integrazione, “codificato” in ambito europeo e sovranazionale, la valutazione ambientale può contribuire in misura diversa al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità, in ragione del grado di inclusione nella valutazione anche della dimensione economica e sociale ad essa afferenti, e delle reciproche relazioni tra queste e l’ambiente naturale ed umano.

In aderenza ad una concezione forte di sostenibilità, l’integrazione del fattore ambientale costituirebbe limite e presupposto di ogni ulteriore valutazione, che dunque dovrebbe rimanere estranea (e successiva), o comunque condizionata, allo scrutinio ambientale. Viceversa, un’applicazione incisiva del principio di integrazione alla valutazione ne dovrebbe comportare l’evoluzione in un’autentica valutazione *di sostenibilità*, in cui i diversi fattori (e le reciproche relazioni) sono considerati contestualmente e su un piano equiordinato, esente da gerarchie assiologiche predefinite. A queste differenti ricostruzioni, possono ricondursi modelli procedurali differenti: nell’un caso rivolti a mantenere distinta la valutazione ambientale e i suoi esiti dal processo decisionale cui afferisce; nell’altro a favorire momenti di raccordo istruttorio tra le competenze amministrative coinvolte e una decisione finale unitaria.

Un ulteriore profilo incidente sull’efficacia dello strumento valutativo rispetto all’obiettivo della sostenibilità attiene inoltre al carattere *puntuale* oppure *progressivo* della stessa rispetto al processo decisionale corrispondente.

L’attribuzione di un carattere episodico alla valutazione è suscettibile di pregiudicarne l’effettività in dipendenza della collocazione nella sequenza decisionale: la circoscrizione del giudizio ambientale ad un passaggio procedimentale interno è tale da limitarne l’incidenza sulle valutazioni successive; l’elaborazione di un giudizio (solo) al termine del procedimento, diversamente, ne comporta il condizionamento a scelte già effettuate e non più retrocedibili, rispetto alle quali l’impatto ambientale può essere ridotto, mitigato o al più compensato. Anche a voler ricorrere ad un modello valutativo pienamente integrato tra i diversi fattori di sostenibilità, uno scrutinio

conclusivo su opzioni decisionali già strutturate sarebbe limitato alla verifica delle conseguenze della scelta sul piano economico, sociale e ambientale, senza riuscire a risolvere eventuali “dilemmi” (c.d. *trade-off* o *win-or-lose alternatives*) tra i diversi costi e vantaggi, residuando la sola possibilità di accertare rispetto alla situazione di partenza (c.d. *opzione zero*) un eventuale beneficio netto, in cui il “peso” attribuito agli interessi economici e sociale potrebbe facilmente far recedere l’interesse ambientale, seppur entro un limite di accettabilità degli impatti⁷².

Un modello valutativo progressivo implica invece un accompagnamento del processo decisionale nel corso del suo svolgimento, con la possibilità di introdurre sin dalle fasi iniziali puntuali (e pertinenti) obiettivi, di carattere economico, sociale ed ambientale, in grado di guidare la scelta, o meglio le scelte (anche se “implicite” e non formalizzate), facendo sì che la decisione finale determini un beneficio complessivo rispetto a tutti i fattori considerati. Le criticità attuative del modello risiedono tuttavia nella corretta definizione degli obiettivi, i quali devono essere adeguati e tra loro coerenti, ma anche nell’individuazione dei parametri più adeguati per verificare la rispondenza della scelta agli obiettivi, sia al momento della sua formalizzazione sia, in particolare, nella fase della sua attuazione pratica. Anche la definizione congiunta di obiettivi coerenti, peraltro, non ne assicura di per sé il maggior grado di “ambizione” né la piena integrazione degli stessi nell’orizzonte della sostenibilità⁷³. Il ricorso ad un forma progressiva della valutazione, inoltre, non è indifferente sul piano delle tempistiche e dei costi del procedimento decisionale, entro il quale devono (o quanto meno dovrebbero) essere previamente assicurati l’“innesto” e il coordinamento di tutte le necessarie competenze in combinazione con idonei strumenti di trasparenza e di scambio dei flussi (e reflussi) informativi.

La distinzione tra forme di valutazione “puntuali” e “continuiste” può traslarsi altresì sul piano complessivo dell’insieme dei processi decisionali ricompresi e previsti in un dato ordinamento, specie se tra loro legati da rapporti di presupposizione,

⁷² Evidenziano il rischio di tale concezione “passiva” della valutazione, J.POPE-D.ANNANDALE-A.MORRISON-SAUNDERS, *Conceptualizing Sustainability Assessment*, in *Env. Imp. Ass. Law Rev.* 24-2004, 595 ss.

⁷³ La coerenza tra gli obiettivi, inoltre, non andrebbe limitata al piano della non contraddizione ma estesa alla piena sinergia tra gli stessi. Dal modello valutativo per obiettivi, nell’ottica di assicurare il massimo livello possibile di sostenibilità sarebbe necessaria un’evoluzione verso una modello “per principi” concepito in senso proattivo come “*assessment for sustainability*”. In questi termini, J.POPE-D.ANNANDALE-A.MORRISON-SAUNDERS, *Conceptualizing Sustainability Assessment*, cit., 607

conseguenza o, in generale, da vincoli di “coerenza”. Da questo punto di vista, un’ulteriore variabile di efficacia della valutazione ambientale (o meglio dell’insieme coordinato delle valutazioni) risiede nella diffusione della stessa nel sistema dei processi decisionali: ove applicata (solo) a segmenti decisori puntuali, aventi carattere attuativo di opzioni generali già previamente assunte a livello amministrativo e ma anche legislativo, la stessa potrebbe operare unicamente con margini d’azione ristretti, corrispondenti sostanzialmente allo spettro residuo delle alternative “libere”, in funzione prevalentemente correttiva e/o mitigativa degli impatti; qualora integrata nell’ambito della definizione generale di obiettivi e strategie, inclusi in atti normativi o di piano, il potenziale della valutazione ambientale sarebbe invece in grado di esprimersi più efficacemente, perché riferito ad una latitudine spaziale e temporale maggiore, fermo restando il rischio di “devianza” dagli esiti della stessa in caso di assenza o di debolezza dei raccordi (e dei controlli) sui processi decisionali “a valle”.

Anche il grado di penetrazione complessiva degli obblighi di valutazione ambientale non è neutrale rispetto ai tempi e ai costi dell’assunzione delle decisioni e si confronta con la difficoltà di identificazione preventiva, ricompresa tra gli estremi della carenza e dell’ipertrofia⁷⁴, delle opzioni decisorie impattanti oltre una soglia di significatività tale da giustificare gli oneri valutativi, in parte superabile attraverso l’introduzione di elementi di proporzionalità e di flessibilità nell’attivazione della verifica ambientale, anche attraverso l’esame preliminare delle fattispecie specifiche. Elementi di flessibilità e di diversificazione sono al contempo necessari rispetto all’adattamento dei modelli valutativi al processo decisionale che deve includerli⁷⁵, evitando “importazioni” dei modelli che ne postulano l’invarianza applicativa ai diversi contesti procedurali.

4.2 Apporto tecnico-scientifico e strumenti partecipativi

⁷⁴ L’aumento non razionalizzato delle fattispecie di attivazione della valutazione ambientale, inoltre, comporta proporzionalmente il rischio di incoerenza tra le valutazioni.

⁷⁵ Il sistema delle valutazioni dovrebbe dunque adeguarsi, rispecchiandolo, la complessità del sistema ambientale che è inteso governare. Il punto è messo in luce, anche sul piano generale dell’adattamento degli strumenti giuridici di tutela dell’ambiente ai caratteri dell’ambiente stesso, da M.CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela*, op. cit., 242.

Ancorché declinati con modalità differenti, nel procedimento di valutazione ambientale, come già sottolineato, non sono defettibili l'apporto cognitivo (ancor prima che valutativo) tecnico-scientifico⁷⁶ né quello partecipativo dei soggetti a vario titolo incisi dagli effetti della decisione oggetto di valutazione.

Con riferimento all'apporto dei saperi tecnico-scientifici richiesti dal processo valutativo in rapporto alla tipologia dei possibili effetti ambientali (non sempre peraltro pronosticabili a priori), si pone in primo luogo la necessità del loro coordinamento unitario: il principio di integrazione delle esigenze di tutela ambientale nei processi decisionali in vista dello sviluppo sostenibile presuppone "a monte" l'integrazione degli *interessi ambientali*, secondo ad un'accezione ampia e sistemica di ambiente. Tale coordinamento può garantirsi attraverso l'acquisizione dei differenti apporti entro cornici di scambio e di sintesi, come nel caso delle commissioni tecniche o di organi collegiali, incaricati di esprimere la propria valutazione oppure di renderla disponibile all'organo amministrativo o politico di competenza⁷⁷.

Tali organi possono essere appositamente incaricati della valutazione, oppure essere già istituzionalmente designati⁷⁸, all'interno oppure all'esterno dell'organizzazione amministrativa del soggetto responsabile della decisione finale. La designazione *ad hoc* di organi tecnici potrebbe rendersi necessaria per acquisire dall'esterno conoscenze e competenze peculiari, scarse o non presenti entro il perimetro amministrativo⁷⁹, per quanto tale opzione possa refluire sul grado di indipendenza dell'organo tecnico dai soggetti dai cui l'incarico promana. Il bisogno di competenze specialistiche, inoltre, può non rendere agevole o comunque possibile il loro reperimento all'interno del soggetto responsabile della decisione, dovendosi

⁷⁶ Come già indicato, l'indefettibilità di tale apporto nel diritto europeo è discende dall'art. 191 del TFUE (ex 174).

⁷⁷ Sull'aspetto organizzativo, v. diffusamente, M.GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Giuffré, Milano, 1995

⁷⁸ Si sofferma sulla necessità di superare la tendenza nell'ordinamento interno a generare organi tecnici ad hoc e di potenziare il raccordo e la collaborazione tra quelli esistenti, M.RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G.ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, 2008, 135 ss.

⁷⁹ Non pare sussistere attualmente nell'ordinamento una riserva (pubblica) di valutazione tecnica, come testimoniato dalle previsioni della legge generale sul procedimento n. 241/1990 in merito alla acquisibilità in via sostitutiva degli apporti tecnici necessari in caso di inerzia delle strutture competenti: v. art. 14-ter, l. n. 241/1990.

ricorrere all'attività di organi amministrativi appartenenti ad altri soggetti pubblici, di livelli territoriali diversi o sovraordinati.

Si prospetta a quest'ultimo proposito un'alternativa tra il ricorso ad organi tecnici "diffusi" oppure "accentrati": i primi sono in grado di conseguire un'integrazione più marcata della valutazione nel processo decisionale, specialmente nella sua configurazione continuista, fatta salva l'opportunità di prevenire rischi di "cattura" da parte dei soggetti decisori (oltre a quelli già menzionati di inadeguatezza delle competenze), i secondi possono più facilmente evitare di incorrere in asimmetrie informative con i soggetti decisori (o promotori), potendo trarre vantaggio dall'approvvigionamento di dati ed esperienze confrontabili, acquisite su scala più ampia e da una pluralità di processi valutativi (anche contestuali), per quanto la confluenza delle valutazioni possa rivelarsi anch'essa soluzione sub-ottimale sotto il profilo della generazione e dello scambio di informazioni e di "sensibilità", oltre che sul piano del possibile consolidamento di "posizioni di potere"⁸⁰.

La responsabilità degli adempimenti istruttori (e valutativi) di carattere tecnico sul piano ambientale può (e deve) essere condivisa con lo stesso soggetto proponente della decisione (e con il soggetto decisore, ove coincidente con il primo). Tale opzione non determina (almeno non necessariamente con gli accorgimenti opportuni) una commistione di ruoli e di interessi ma discende bensì dalla necessità di superare non comprimibili asimmetrie informative e di allocare (anche) in capo al proponente, in aderenza al principio "chi inquina paga"⁸¹, gli oneri di indagine e ricerca delle informazioni e dei dati necessari per la verifica degli impatti – entro i limiti ragionevoli della loro disponibilità – nonché l'eventualità di una valutazione negativa in caso di non esaustività delle conoscenze raccolte, in applicazione del principio di precauzione. Da questo angolo visuale, l'attività istruttoria degli organi deputati all'apporto tecnico-scientifico nel processo valutativo non si limita ad un "responso"

⁸⁰ Possibili correttivi in questo senso possono essere individuati nella previsione di meccanismi di sostituzione e/o di turnazione periodica dei componenti degli organi tecnici, con forme analoghe a quelle del c.d. *spoil system* previste per la dirigenza amministrativa apicale. Su punto, v. F.FONDERICO, *Il riordino del procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2005, 434.

⁸¹ La latitudine del principio ricomprende anche i costi inerenti all'acquisizione in proprio dei dati e delle informazioni necessarie e dell'istruttoria amministrativa necessaria per poter esperire la valutazione. Su questo aspetto, v. S.GRASSI, *op. cit.*

sulla natura e sulla tollerabilità degli effetti sull'ambiente ma acquisisce anche valenza di verifica (e prima ancora di supporto) a carattere metodologico e procedurale.

Per quanto riguarda la partecipazione dei soggetti interessati dalla decisione e del pubblico in generale, il presupposto non riducibile dell'effettività di tale apporto consiste nell'informazione preventiva sul procedimento e sui suoi contenuti. Devono essere dunque oggetto di comunicazione al pubblico i contenuti dell'opzione, o delle opzioni, soggette a valutazione, i dati e gli approfondimenti tecnico-scientifici acquisiti dal proponente (o dal soggetto decisore), le tempistiche e le modalità procedurali di esercizio della partecipazione, nonché la stessa decisione finale, di cui potrà eventualmente essere contestata la legittimità, sostanziale o procedurale.

Una prima variabile di effettività del coinvolgimento esterno del pubblico attiene alle modalità di diffusione delle predette informazioni, e alla selezione dei destinatari. I mezzi di comunicazione possono diversificarsi in ragione del loro carattere individuale o massivo, e, in quest'ultimo caso, dell'ampiezza del grado di diffusione. La trasmissione delle informazioni, pertanto, dovrebbe avvenire in modalità tali da consentire (almeno) il coinvolgimento del pubblico potenzialmente interessato dagli effetti della decisione. In ragione del carattere *aperto* della valutazione ambientale, non sussiste tuttavia una corrispondenza (necessaria) tra i soggetti – potenzialmente – destinatari dell'informazione e i soggetti legittimati a partecipare al procedimento di valutazione. L'ampiezza della partecipazione potrà dunque essere in concreto determinata dal grado di diffusione e tempestività della comunicazione, e dalla completezza delle informazioni trasmesse.

A questo riguardo, è di particolare sensibilità l'alternativa tra differenti regimi di conoscibilità dell'informazione a rilevanza ambientale: essa, infatti, può essere oggetto di comunicazione (diretta o generale), resa disponibile, oppure accessibile – previa apposita domanda, soggetta a vaglio amministrativo. La non equipollenza dei predetti regimi discende dall'incidenza, proporzionalmente crescente, del costo di apprensione dell'informazione: la disponibilità dell'informazione ne richiede l'individuazione e l'estrazione presso il soggetto che la detiene mentre nel caso dell'accesso amministrativo, ancorché riconosciuto in assenza di una posizione legittimante, devono aggiungersi i tempi e gli oneri del relativo procedimento, oltre a quelli di individuazione dell'informazione rilevante. Indipendentemente dal regime di

conoscibilità e accessibilità dell'informazione a carattere ambientale, peraltro non incondizionato nel bilanciamento con altri interessi generali (e.g. sicurezza pubblica e difesa) o privati (e.g. segretezza industriale e commerciale), la fruizione e l'elaborazione da parte del pubblico ne richiede altresì la preventiva traduzione in linguaggio non specialistico. Anche di tale adempimento informativo, non privo di criticità sul piano della neutralità del passaggio alla comunicazione a-tecnica, la disciplina procedurale della valutazione ambientale è chiamata a tener conto, attribuendone gli oneri al soggetto promotore.

In merito all'apporto partecipativo pubblico nel procedimento di valutazione, esso può avere ad oggetto elementi conoscitivi (ulteriori) oppure valutativi (specialistici e non) rispetto ai dati e alle informazioni trasmesse. Sul piano delle modalità, il procedimento può consentire la partecipazione del pubblico con grado diverso di *interazione* e di *iterazione*: sotto il primo aspetto, l'ingresso dei flussi informativi è strutturabile attraverso metodi comunicativi unidirezionali – come nel caso delle osservazioni in forma scritta – oppure bi(o pluri)direzionali, mediante i quali si rende attuabile un confronto preventivo con il decisore – attraverso l'attivazione di inchieste pubbliche e di forme di contraddittorio – e tra gli stessi soggetti partecipanti – tramite il ricorso a strumenti quali il dibattito pubblico, ad oggi notevolmente ampliabili dal potenziale delle tecnologie di comunicazione digitale⁸²; in relazione al secondo incide la disciplina delle tempistiche di ingresso nel procedimento della partecipazione, potendo questa collocarsi in un momento anticipato o immediatamente prossimo alla decisione, oppure essere attivata in più sequenze successive, corrispondenti ad esempio agli “snodi” procedurali di pre-determinazione delle decisioni in cui opzioni di merito (e di metodo) sono selezionate, o viceversa espunte.

L'effettività dell'apporto partecipativo del pubblico dipende altresì da fattori in parte esogeni alla disciplina del procedimento, ricollegabili ai costi di “processo” dell'informazione ambientale, posto che la relativa trasposizione in registri di comune

⁸² Tra gli strumenti aggiunti e alternativi alle forme tradizionali della partecipazione cartolare, possono indicarsi consultazioni e momenti di ascolto strutturato, sondaggi deliberativi, community visioning. In merito, E.BOSCOLO, *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. e App.* n. 5-2008, 545. Con particolare riguardo all'esperienza del dibattito pubblico, radicata in altri ordinamenti come quello francese, v. L.CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. Trim Dir. Pubbl.*, 2007, 43.

comprensione potrebbe non essere bastevole a ridurre le asimmetrie informative, e della stessa partecipazione procedimentale⁸³, laddove tale da comportare la ricerca e l'elaborazione di ulteriori informazioni, sulla scorta dell'adeguatezza dei termini disponibili. La mancanza di idonei meccanismi "incentivanti", inoltre, potrebbe comprimere l'utilità dello strumento partecipativo in funzione collaborativa e di supporto al processo decisionale, rafforzandone per contro l'utilizzo preminente in funzione *difensiva* di posizioni di interesse, individuali o collettive⁸⁴, con conseguente incremento del livello di conflittualità procedimentale. Uno strumento "correttivo" agli ostacoli informativi e di costo alla partecipazione diffusa è rappresentato dalla promozione ordinamentale dell'attività dei soggetti associativi rappresentativi degli interessi ambientali⁸⁵, in grado di coagulare intorno ai propri scopi di tutela risorse, mezzi e competenze, anche su ampia scala territoriale, e di fungere da "facilitatori" dell'apporto partecipativo). Un'ulteriore prospettiva può individuarsi nella sollecitazione della partecipazione, (anche) attraverso l'introduzione di forme di *doverosità* dell'apporto (analogamente a quanto accade per la periodica raccolta pubblica periodica di dati per finalità statistiche e di orientamento delle politiche).

Sull'effettività della partecipazione pubblica incide in modo rilevante anche il grado di diffusione dell'"educazione" ai temi di interesse ambientale nonché la stessa percezione dei rischi ambientali connessi alle decisioni pubbliche in materia. Tali percezioni possono essere notevolmente e "irrazionalmente" sovrastimate, senza essere indenni peraltro da influenze ideologiche, come dimostrato dalla reiterata opposizione a particolari tipologie di installazioni produttive, oppure condurre all'opposto ad una sottovalutazione degli effetti ambientali, specie di quelli indiretti e a lungo termine, delle decisioni di maggior rilevanza⁸⁶. Sotto questo profilo, la

⁸³ La fissazione di "prezzi" per l'accesso alla partecipazione potrebbe però avere un'utilità rispetto al riparto dei costi di svolgimento del procedimento e come deterrente alla partecipazione opportunistica o "di disturbo", ma ciò unicamente nei limiti di stretta ragionevolezza e proporzionalità intesi a non pregiudicare il carattere aperto del procedimento. V. in merito Corte di Giustizia, Sentenza 9 novembre 2006 (C-216/05) Commissione CE c Irlanda.

⁸⁴ La difesa di un interesse o di un utilità è di per sé un incentivo all'attività di partecipazione, ma anche a forme di influenza e di pressione sul processo decisionale e sul decisore (c.d. *lobbying*).

⁸⁵ La disciplina delle associazioni di tutela ambientale è stata contestuale per esempio nell'ordinamento italiano all'introduzione della prima disciplina del procedimento di valutazione di impatto ambientale con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente nel 1986.

⁸⁶ Un esempio di sottovalutazione degli impatti nella percezione generale riguarda proprio gli effetti delle scelte di pianificazione territoriale. Sul punto, v. E.BOSCOLO, *Vas e Via riformate*, cit. 545.

partecipazione preventiva ai processi decisionali può dunque assolvere ad un ruolo di progressiva diffusione della sensibilità ambientale e di riequilibrio di percezioni scorrette del rischio ambientale, evitando manifestazioni postume di dissenso e di opposizione radicale alle decisioni assunte⁸⁷, fatta salva l'effettiva presa in considerazione degli apporti partecipativi⁸⁸. In questo senso, oltre ad accrescere il grado di legittimità e di condivisione delle decisioni, riducendo l'eventualità di contenziosi successivi, il coinvolgimento partecipativo può essere in grado di contribuire a forme diffuse di saperi e di informazioni, in grado di essere attinte in processi decisionali ulteriori, innescando così circuiti di "apprendimento" collettivo.

4.3 Politicità della scelte e allocazione delle competenze

Il carattere aperto del procedimento del procedimento di valutazione ambientale ne fa al contempo, uno strumento di partecipazione e di controllo democratico delle scelte pubbliche, estensibile anche in settori decisionali diversi dalla materia ambientale, senza per questo incidere sulla responsabilità della scelta finale ricadente sul decisore pubblico⁸⁹.

Emerge in questa prospettiva la centralità delle modalità decisionali e, prima ancora, della natura e delle caratteristiche dei soggetti responsabili della decisione, i quali possono collocarsi ai diversi livelli dell'organizzazione amministrativa, essere stabilmente incardinati in essa oppure disporre di una legittimità di tipo politico, collegata alla durata del mandato elettivo. La natura del soggetto decisore impinge pertanto sui criteri decisionali della scelta, che possono limitarsi agli spazi della (sola) discrezionalità tecnica, insita invariabilmente in ogni giudizio tecnico relativo all'individuazione e alla stima degli impatti ambientali, oppure essere connotati da discrezionalità amministrativa, per ciò che attiene alla ponderazione di tutti gli interessi coinvolti nella decisione, non solo dunque di quelli relativi alla tutela

⁸⁷ Ben noti in letteratura sono i fenomeni di radicale manifestazione di dissenso alla trasformazioni del territorio (cc.dd. sindrome *Nimby* e *Banana*).

⁸⁸ Il peggior disincentivo alla partecipazione è la percezione esterna che essa non possa o non voglia essere tenuta in considerazione all'interno del processo decisionale pubblico. L'elemento partecipativo dovrebbe essere preso in considerazione anche con riguardo alla modifica e all'adeguamento nel tempo delle decisioni assunte.

⁸⁹ Si parla in questo senso di democrazia "partecipativa", concetto non coincidente con quello della c.d. "democrazia deliberativa".

ambientale, ma anche di quelli di carattere economico e sociale, nella cornice di un effettivo giudizio di sostenibilità. La corrispondenza tra la natura dei soggetti responsabili della decisione e la tipologia di discrezionalità esercitata nella giudizio non è necessariamente piena, dal momento che la comparazione degli interessi pubblici connotata da discrezionalità non compete esclusivamente ad organi di tipo politico, cui di regola dovrebbe essere riservata la sola attività di indirizzo, senza potersi escludere che la stessa valutazione tecnica degli impatti ambientali possa essere politicamente “mediata” dell’organo di vertice dell’amministrazione competente alla tutela dell’ambiente⁹⁰.

L’attribuzione ad organi politici anche di scelte a carattere amministrativo, quali l’approvazione di singoli interventi di trasformazione, trova giustificazione nel ricorso alla legittimazione politica ai fini della mediazione tra i diversi interessi contrapposti, per quanto, come già evidenziato, tale legittimazione non sia di per sé bastevole a sostenere la legittimità di opzioni decisionali in grado di avere conseguenze, anche irreversibili, di lungo periodo. Il ricorso alla sintesi in sede politica tra interessi conservativi e di trasformazione è tanto più necessario nella prospettiva dello sviluppo sostenibile in proporzione alla latitudine degli interessi coinvolti, come nel caso di decisioni strategiche (es. la scelta tra fonti di approvvigionamento di energia) o di grandi opere pubbliche, senza per questo che l’esercizio di tale compito sia circoscrivibile solo alle grandi scelte di rilevanza generale⁹¹.

La decisione dell’organo politico può assumere inoltre una funzione di “sblocco” nella risoluzione dei possibili contrasti tra interessi contrapposti, evitando che i conflitti tra interessi e tra i relativi soggetti esponenziali impediscano l’assunzione di una decisione, in particolare laddove alle istanze di tutela ambientale venga attribuita dal legislatore una protezione “rafforzata” che ne rende possibile il bilanciamento solo previo superamento in sede politica dell’opposizione manifestata

⁹⁰ Sull’attrazione della competenza decisoria a livello politico, anche in funzione di sintesi e di “sblocco” della decisione, v. F.FRACCHIA *La disciplina italiana e le tecniche di decisione nella gestione dell’ambiente*, in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, n. 2-2008

⁹¹ Sulla legittimità della facoltà di attribuire la responsabilità decisionale all’organo politico anche per gli interventi soggetti a valutazione di impatto ambientale in sede regionale, v. Corte. Cost. 3 maggio 2013 n. 81.

dall'amministrazione competente alla cura dell'interesse ambientale protetto⁹². Il carattere politico del organo incaricato del bilanciamento, in via ordinaria oppure in via "suppletiva", non ne esclude in astratto la sindacabilità delle scelte in sede giurisdizionale, almeno con riguardo alle decisioni di amministrazione attiva, per le quali non è configurabile la natura di mero atto politico.

Le modalità di confronto tra gli interessi coinvolti nei procedimenti di valutazione ambientale, nonché quelle di risoluzione dei possibili conflitti tra gli stessi sono infine direttamente incise dall'allocazione delle competenze amministrative, sia in senso orizzontale sia in senso verticale.

Con riguardo all'allocazione orizzontale delle competenze, l'efficacia dei procedimenti di valutazione ambientale risulta fortemente condizionata dal livello di integrazione degli interessi ambientali coinvolti, in senso proporzionalmente inverso al grado di frammentazione delle attribuzioni amministrative, il cui coordinamento dovrebbe essere rimesso a meccanismi procedurali di *raccordo*, se non di vera e propria *sintesi*, anche di carattere sostitutivo delle determinazioni singolarmente espresse, tanto più necessari quanto più ampia è la portata degli interessi coinvolti (le cui interrelazioni non potrebbero valutarsi come somma algebrica)⁹³. Sul piano verticale del riparto, viene in rilievo la distribuzione (e il raccordo) delle funzioni amministrative tra i livelli di governo, centrali e decentrati, che si fonda nei singoli ordinamenti sulla definizione tra i livelli di rapporti di sovraordinazione e di autonomia, sulla base della *dimensione* degli interessi coinvolti e della *gerarchia* tra gli stessi.

Da quest'ultimo punto di vista, il carattere unitario e al contempo diffuso dell'interesse ambientale ne determina la complessità di gestione a differente scala e tale grado di complessità è ulteriormente incrementato dalla carattere trasversale dell'interesse ambientale rispetto ad altri interessi, tra cui in primo luogo quelli afferenti alla sfera economica e sociale, la cui gestione presuppone anch'essa esigenze di unitarietà-coordinamento. A ciò si aggiunga la frequente asimmetria tra le dimensioni territoriali di tali interessi, potendosi configurare fattispecie in cui i

⁹² Un esempio di tale meccanismo decisionale è rinvenibile nella disciplina della Conferenza dei Servizi di cui all'art. 14-*quater* della Legge n. 241/1990.

⁹³ Sul concetto di policentrismo nell'attribuzione delle competenze, v. M.CAFAGNO, *op. cit.* 293 ss.

vantaggi di una scelta di trasformazione superano (o non coincidono) con l'ambito spaziale in cui ricadono i rispettivi costi ambientali, e, viceversa, situazioni nelle quali a puntuali benefici per un dato territorio corrispondono effetti ambientali di ampia scala. Nella prospettiva dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, dunque, il riparto verticale delle funzioni amministrative inerenti alla valutazione ambientale si dimostra sensibile per scongiurare tanto la manifestazione di localismi e di poteri di veto quanto un esercizio "autoreferenziale" dei compiti valutativi influenzato da logiche di favore verso interessi particolari, richiedendo pertanto un'allocazione delle funzioni corrispondente al livello territoriale (più ampio) ricomprensivo dell'interesse di incidenza più estesa⁹⁴, senza che l'ascensione della funzione escluda il necessario coinvolgimento nel processo decisionale dei livelli territoriali sotto-ordinati (così come di quelli pari ordinati, ove interessati).

Rispetto alla corretta allocazione delle funzioni amministrative deve al contempo assicurarsi l'adeguatezza sul piano delle risorse finanziarie e organizzative e delle competenze tecniche e scientifiche necessarie, con la conseguenza che tali funzioni non potrebbero essere attribuite a livelli di governo non in grado di assicurare la qualità e l'accuratezza stessa del processo valutativo. Ciò comporta (o meglio dovrebbe) un'attrazione "verso l'alto" dell'esercizio della funzione, non essendone attuabile, sul piano pratico, un esercizio uniforme e diffuso da parte degli enti territoriali locali⁹⁵, non sempre in grado di fornire le risorse e le competenze occorrenti, fatta salva la possibilità di eccezioni e dunque l'eventualità di un'articolazione della funzione non omogenea per livello territoriale.

Sul piano del riparto normativo delle competenze, infine, la possibilità di una differenziazione legislativa tra livelli di governo delle discipline dei procedimenti di valutazione appare particolarmente critica nella prospettiva di un esercizio della funzione coerente con il carattere unitario e sistemico dell'ambiente⁹⁶. La normazione

⁹⁴ Diversi sono gli scenari astrattamente ipotizzabili: la corrispondenza tra livello del decisore e della valutazione oppure la collocazione della valutazione ad un livello superiore o centrale.

⁹⁵ Sul punto, v. M.RENNA, *L'allocazione delle funzioni*, cit..

⁹⁶ Tale profilo è stato ribadito dalla giurisprudenza costituzionale più recente intesa a valorizzare il carattere esclusivo della competenza legislativa statale, anche e soprattutto con riguardo alla disciplina dei procedimenti di valutazione ambientale. V. tra le varie, Corte Cost. Sentenza n. 225/2009 e 250, con nota di F.DiDIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, 6, 953 ss.

del procedimento non attiene solo ai suoi aspetti organizzativi, tanto da poterne ritenere connaturata la disciplina da parte del soggetto cui è attribuito l'esercizio della funzione corrispettiva, bensì anche e soprattutto ad aspetti direttamente incidenti sulla posizione degli interessi coinvolti, quali gli strumenti partecipativi e di contraddittorio, e sulla stessa modalità di formazione della decisione amministrativa, tra cui assumono particolare rilevanza in campo ambientale la definizione di criteri e di parametri (tecnici) della valutazione, le modalità e i tempi di acquisizione dell'apporto tecnico-scientifico e dei contributi consultivi delle altre amministrazioni interessate (aspetto quest'ultimo in cui la dimensione organizzativa del riparto delle competenze si salda con quella sostanziale dell'elevato livello di tutela dell'ambiente da attuarsi mediante il principio di integrazione). Altrettanto problematica si rivela l'applicazione indifferenziata di modelli procedurali "rigidi", poco adattabili all'oggetto della valutazione e alle strutture organizzative dei soggetti incaricati dell'esercizio della funzione. Di qui la necessità di temperare esigenze di uniformità e di differenziazione dei procedimenti, e dunque la necessità di individuare contenuti minimi non derogabili della disciplina e contenuti suscettibili di differenziazione, in senso migliorativo, anche da parte della stessa amministrazione nel corso dello stesso procedimento.

4.4 Limiti alla discrezionalità del decisore e meccanismi di risoluzione dei conflitti.

Nell'esito della valutazione ambientale, come osservato, confluiscono (ampi) spazi di discrezionalità, sia di carattere tecnico sia di carattere propriamente amministrativo. La sussistenza di spazi, non comprimibili, di discrezionalità tecnica attiene senz'altro all'individuazione e alla stima degli impatti ambientali, su cui refluisce il carattere incerto e non esatto delle stesse discipline scientifiche coinvolte; margini ampi di discrezionalità amministrativa sono invece naturalmente connaturati al momento comparativo tra la molteplicità di interessi coinvolti nel procedimento, e in ultima istanza, al bilanciamento tra istanze di sviluppo economico e sociale e di prevenzione e protezione dell'ambiente inteso in senso ampio. Anche nei casi in cui la valutazione ambientale non ricomprenda in senso stretto tale comparazione, perché

rimessa ad una decisione successiva o ad un livello decisionale superiore, si rende comunque necessaria l'applicazione di idonei strumenti di verifica del corretto esercizio della discrezionalità⁹⁷, anche e soprattutto laddove esercitata da organi elettivamente legittimati.

La correttezza delle scelte, sia sul piano tecnico sia con riguardo al piano comparativo degli interessi, può essere innanzitutto verificata *ab externo* applicando al risultato decisionale del processo valutativo gli usuali parametri di proporzionalità e di ragionevolezza in cui si declina lo scrutinio di eccesso di potere. Tali parametri possono applicarsi tanto al contenuto delle valutazioni finali del decisore quanto all'adeguatezza sotto il profilo dell'esaustività e dell'accuratezza della verifica istruttoria, le cui modalità e approfondimento sono per lo più definite da organi di carattere tecnico (con grado di autonomia e indipendenza variamente determinato).

Sotto i richiamati profili assume un ruolo centrale l'assolvimento dell'onere motivazionale⁹⁸, attraverso il quale può essere oggetto di verifica la razionalità complessiva *del* processo decisionale, dei suoi esiti conclusivi ma anche delle scelte c.d. "presupposte". Più complessa si presenta la verifica della razionalità *interna* al processo decisionale, ovvero della sequenza complessiva delle scelte *di metodo* insite nella conduzione del procedimento e dell'approfondimento istruttorio, tra quelle astrattamente possibili entro gli spazi aperti dalla disciplina del procedimento. Si profila, pertanto, sotto questo punto di vista la crescente importanza attribuita all'elaborazione, anche attraverso atti di natura sub-legislativa e non direttamente vincolanti, di indirizzi e criteri metodologici applicabili allo svolgimento della valutazione⁹⁹, ma anche alla verifica in concreto degli effetti delle decisioni assunte, mediante la selezione calibrata di opportuni "indicatori", anch'essa connotata da ampi

⁹⁷ Sulla funzione particolarmente sensibile del sindacato giurisdizionale in materia v. il contributo di D. DEPRETIS, *Discrezionalità amministrativa e ambiente*, in D.DECAROLIS-E.FERRARI-A.POLICE, *Ambiente, Attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Pubblicazioni AIDU, Milano, Giuffrè, 2006, ove si sottolinea la difficoltà in concreto nei procedimenti di valutazione ambientale di tracciare una linea marcata di confine tra profili di discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica, con il conseguente ruolo del giudice di

⁹⁸ La centralità della motivazione nei procedimenti a rilevanza ambientale è stata segnalata dalla giurisprudenza europea (v. tra le varie, Corte di Giustizia 9 marzo 2010, C-378/08), così come l'incompatibilità con tale obbligo di fattispecie di semplificazione procedimentale quali il silenzio assenso (C-230/00).

⁹⁹ Un esempio di integrazione sul piano metodologico nella disciplina della valutazione ambientale è rappresentato dal d.p.c.m 27 dicembre del 1988 recante norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale.

profili discrezionali, e dell'eventuale opportunità di modifiche e revisioni della stesse di fronte a conseguenze non previste (o non correttamente valutate), nel quadro di cicli decisionali pienamente "adattativi".

Più agevole si configura invece il riscontro nelle scelte procedurali e sostanziali della valutazione del rispetto di vincoli e limiti, variamente configurati nel grado di prescrittività, posti direttamente da fonti normative di rango primario¹⁰⁰ oppure da atti amministrativi generali, o ancora discendenti dagli esiti di valutazioni ambientali condotte ad un livello più elevato nella sequenza delle decisioni pubbliche. Tali limiti, posti sovente da discipline di tutela settoriali, che dunque necessitano anch'esse di essere quanto più possibile coordinate nell'ottica dell'effettività della valutazione, appaiono tendenzialmente recessivi rispetto al contenuto delle scelte pubbliche di impatto più ampio e significativo e pertanto assoggettate a valutazione ambientale integrate, i cui esiti hanno carattere "aperto" proprio perché conformati in via prevalente dall'adempimento di obblighi procedurali preventivi e solo in via residuale dall'applicazione sillogistica di precetti normativi¹⁰¹.

Il carattere aperto dei procedimenti di valutazione ambientale ne rappresenta al contempo un elemento di forza nel governo della complessità degli interessi ambientali e delle loro relazioni con quelli di carattere economico e sociale ma anche di potenziale debolezza rispetto al perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, la cui nozione sconta analogo carattere aperto e indeterminato¹⁰², nella misura in cui il giudizio possa essere guidato nei suoi esiti in funzione di supporto a opzioni decisionali già assunte, ancorché informalmente. Sotto quest'aspetto, l'evoluzione degli strumenti di tutela ambientale verso apparati valutativi complessi orientati all'integrazione delle diverse dimensioni incluse nel perimetro dello sviluppo sostenibile, porta con sé il rischio di un indebolimento dell'interesse ambientale e di una sua relativizzazione¹⁰³, e dunque la necessità di attribuire al principio di

¹⁰⁰ In merito al rapporto tra contenuti della valutazione e prescrizioni di rango primario incidenti sui criteri della valutazione, v. Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2012, n. 3569.

¹⁰¹ Su questo aspetto possono prendersi a riferimento le direttive europee sulla valutazione ambientale, le quali hanno carattere procedurale ma non pregiudicano l'applicazione della normativa ambientale di settore posta dagli Stati membri e dalle stesse istituzioni comunitarie.

¹⁰² Per alcuni il carattere non determinato del contenuto della nozione di sviluppo sostenibile è altresì una delle ragioni del suo successo e della sua diffusione ma anche del grado di consenso generale che la nozione è in grado di coagulare intorno a sé come obiettivo da perseguirsi.

¹⁰³ V. F.FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti*, cit.

integrazione valenza anche sostanziale, attraverso la definizione proattiva di obiettivi di tutela ambientale elevati, oltre che adeguati, tali da assicurare effettività alla considerazione dell'interesse¹⁰⁴, senza per questo pervenire a modelli di tutela ambientale “a prevalenza necessaria”.

La dimensione prospettica di rischio e di incertezza in cui si collocano le decisioni impattanti sulla sostenibilità pongono allo stesso tempo in rilievo il carattere argomentativo del confronto tra gli interessi in gioco e tra le opzioni decisionali possibili, ed ugualmente percorribili¹⁰⁵, potendo distinguersi – almeno astrattamente – un fascio di alternative ricadenti entro il perimetro della sostenibilità, nelle sue diverse accezioni, da opzioni che ne stanno all'esterno, rispetto alle quali la scelta dovrebbe essere preclusa, in ragione del parametro di sostenibilità adottato, “forte” o “debole”¹⁰⁶.

Diversificati possono essere gli strumenti di garanzia e controllo che assicurino che il processo di valutazione ambientale, o meglio l'insieme dei processi valutativi considerati nell'insieme delle loro relazioni, siano ricondotti entro il “perimetro” delle scelte sostenibili. In primo luogo, la stessa valutazione ambientale può qualificarsi, nei modelli procedurali “separatisti” (o a integrazione debole), come forma di controllo del processo decisionale, sebbene in tale accezione il suo potenziale positivo potrebbe risultarne sensibilmente ridotto, poiché circoscritto a gruppi di opzioni determinante in via preliminare dal soggetto decisore (o promotore). Più incisiva, invece, risulta l'influenza della valutazione intesa come strumento di stimolo al conseguimento contestuale di obiettivi di sostenibilità, specie nella sua forma progressiva di accompagnamento del processo decisionale: in tal modo essa può svolgere, nel *merito* e nel *metodo*, un ruolo di orientamento del procedimento, nel suo

¹⁰⁴ Un limite “sostanziale” può essere individuato nell'elevato livello di tutela ambientale discendente dal diritto comunitario (art. 2, art. 174, art. 95, par. 3 TFUE). Sul piano interno significativa è la norma già richiamata di cui all'art. 35 del D.lgs. n. 152/2006 che prescrive la funzionalità delle valutazioni ambientali alla riduzione del flusso di materia e di energia che attraversa il sistema economico e la connessa produzione di rifiuti.

¹⁰⁵ In merito alla valenza anche interpretativa del principio dello sviluppo sostenibile, v. V.LOWE, *Sustainable development and unsustainable arguments*, cit., 19 ss. In quest'ottica la sostenibilità delle opzioni decisionali promosse (e selezionate) tende a corrispondere alla loro condivisibilità, anche sul piano comunicativo (c.d. *communicative rationality*).

¹⁰⁶ Nella ambito della valutazione ambientale dovrebbe allora distinguersi un nucleo duro, “non negoziabile”, e un margine “variabile” soggetto al confronto comparativo con gli altri interessi coinvolti nel procedimento.

farsi ma anche in un momento successivo alla sua conclusione coincidente con l'attuazione delle decisioni assunte¹⁰⁷. A questo riguardo, la funzione svolta della valutazione è anche quella di prevenzione del conflitto fra gli interessi e i soggetti interessati dalla decisione, anche e soprattutto mediante la confluenza e l'inclusione degli apporti partecipativi. Una funzione analoga può essere svolta in questo senso anche dalla già richiamata attrazione della decisione in sede politica.

Diversamente, rimane invece delimitato ad una fase (solo) posteriore alla conclusione del procedimento valutativo il controllo esercitato attraverso il sindacato giurisdizionale, la cui attivazione è funzionale alla risoluzione di conflitti (già insorti)¹⁰⁸, non ricomposti nella sede procedimentale. Tale strumento di controllo, oltre ad avere carattere eventuale, ha una capacità di penetrazione della scelta amministrativa circoscritta ad una verifica limitata alla violazione di disposizioni normative (sostanziali o procedurali) e all'accertamento *estrinseco* della correttezza, sotto il profilo della logicità e della ragionevolezza, delle scelte connotate da discrezionalità tecnica e amministrativa, rispetto alle quali la giurisprudenza amministrativa interna ha mostrato di frequente un atteggiamento restio a incidere su scelte connotate da profili molto marcati di discrezionalità, tanto da configurare in alcuni casi un'equiparazione dei provvedimenti di valutazione ambientale ad atti di alta amministrazione¹⁰⁹.

Un limite ulteriore del controllo giurisdizionale si riconnette allo stesso carattere successivo della sua attivazione rispetto alla conclusione del processo decisionale, con il conseguente rischio di vanificazione dei risultati raggiunti e di "retroazione" dell'azione amministrativa, con rilevanti perdite in termini di tempi e risorse, oltre che sul piano dell'effettività della tutela ambientale. Questa limitazione è tale da incidere altresì sull'effettività (e tempestività) del controllo sull'esercizio della "discrezionalità procedimentale" e della tutela delle posizioni soggettive ad essa riconducibili: si profila a questo proposito un'intrinseca difficoltà ad assicurare forme di ri-

¹⁰⁷ Si tratterebbe in questo senso di predisporre strumenti valutativi "fluidi" in grado di accompagnare il processo decisionale *ex ante*, *in itinere*, *ex post*.

¹⁰⁸ Nella prassi la conflittualità in materia di procedimenti ambientali è tanto fisiologica che per i rispettivi provvedimenti conclusivi dovrebbe parlarsi di una "presunzione di illegittimità", con un ribaltamento del principio generale in materia di atti amministrativi. Sul punto, v. S.GRASSI, *op. cit.*

¹⁰⁹ Sul punto, v. A.MILONE, *Orientamenti giurisprudenziali in materia di VIA*, in *Riv. Giur. Ed.* 2011, I, 19 ss.

orientamento tempestivo dell'azione amministrativa attraverso forme di controllo esterne al procedimento.

L'effettività del controllo giurisdizionale, in ultimo, è direttamente ricollegata all'ampiezza dei soggetti legittimati dall'ordinamento a chiederne l'attivazione. La definizione dei confini della legittimazione all'azione in ragione del carattere eminentemente collettivo e diffuso, se non adespota, degli interessi ambientali, pone complesse problematiche nella conciliazione tra effettività della tutela, potenzialmente preclusa da una legittimazione eccessivamente ristretta, e prevenzione dei rischi di strumentalizzazione del giudizio e di instabilità delle decisioni, a fronte di una legittimazione diffusa, se non popolare, all'impugnazione. La riconduzione della legittimazione attiva alla titolarità di posizioni soggettive qualificate potenzialmente incise, selezionate attraverso il criterio della prossimità degli effetti (c.d. *vicinitas*)¹¹⁰, è stata affiancata da quella dei soggetti esponenziali di interessi di protezione ambientale, preventivamente "riconosciuti"¹¹¹, o dei quali possa accertarsi il collegamento stabile con gli interessi dell'ambito territoriale di riferimento. Un'ulteriore possibilità consiste nel collegamento della legittimazione alla partecipazione preventiva al procedimento ambientale: quest'ultimo requisito potrebbe essere qualificato come aggiuntivo a criteri di legittimazione già indicati, in funzione deflattiva del contenzioso e di valorizzazione del confronto degli interessi in sede procedimentale, ma anche come legittimante di per sé all'azione, con il rischio tuttavia di incentivare forme di intervento procedimentale non collaborative bensì meramente strumentali alla contestazione postuma.

¹¹⁰ Anche laddove la legge aveva originariamente previsto una legittimazione generale (come nel caso dell'impugnazione delle concessioni edilizie), la giurisprudenza ha progressivamente introdotto dei criteri selettivi, sulla scorta del criterio della prossimità e del pregiudizio attuale e concreto. Il collegamento con la posizione soggettiva pone di conseguenza il tema dei profili di illegittimità effettivamente censurabili, poste altresì le criticità inerenti ad una configurazione del sindacato del giudice amministrativo in materia di ambiente come giurisdizione oggettiva. Su questo aspetto, v. A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in *Ambiente, Attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Pubblicazioni AIDU, Milano, Giuffrè, 2006, 297

¹¹¹ Il modello normativo nell'ordinamento interno è rappresentato dall'art. 13 della Legge n. 349/1986.

CAPITOLO II

La tutela dell'ambiente nella pianificazione territoriale

SOMMARIO 1. *Funzione urbanistica e sua proiezione nella dimensione territoriale dello sviluppo sostenibile*– 2. *Urbanistica, governo del territorio e tutela dell'ambiente: ricognizione delle nozioni e delle interdipendenze* – 3. *La tutela ambientale nel sistema della Legge Urbanistica e successive modifiche* – 3.1. *Limiti esterni alla discrezionalità delle scelte di pianificazione* – 3.2 *Interessi differenziati, piani “differenziati” e governo di area vasta* – 3.3 *Il rapporto (complesso) tra valutazione di impatto ambientale e pianificazione territoriale* – 4. *Elementi attuali di scenario.*

1. Funzione urbanistica e sua proiezione nella dimensione territoriale dello sviluppo sostenibile

L'urbanistica è disciplina, di plurale convergenza di tecniche e saperi¹¹², rivolta al contempo allo studio della formazione, della trasformazione e del funzionamento dei centri abitati e alla progettazione del loro rinnovamento e crescita così come della qualità del vivere dei rispettivi abitanti. Sul piano giuridico, lo stretto collegamento della disciplina con l'abitato, in coerenza con il suo significato etimologico¹¹³, è del resto confermato dall'esercizio di una funzione amministrativa affatto peculiare, la pianificazione, connaturata sin dalle sue origini al governo delle città e delle relative trasformazioni¹¹⁴.

Tale funzione, attratta anche in passato nell'orbita dei pubblici poteri¹¹⁵, si giustifica, nel suo nucleo essenziale, nella gestione delle esternalità non risolvibili attraverso la negoziazione o l'autoregolamentazione tra privati, né dalla libera iniziativa degli stessi¹¹⁶, che all'opposto può esserne causa. In questa accezione,

¹¹² In questi termini, V. G.MORBIDELLI, *Voce Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Enc. Giur. Vol 23*, Roma, 1990.

¹¹³ L.MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962, 200.

¹¹⁴ V. E. SALZANO, *Fondamenti di Urbanistica*, Roma-Bari, 2002, 23 ss. I primi piani urbanistici ad essere approvati in via amministrativa sono quelli delle grandi città europee nella seconda metà dell'800.

¹¹⁵ V. P.PORTALURI, *Il principio di pianificazione* in www.giustizia-amministrativa.it, ove l'autore sottolinea come la tecnica della pianificazione abbia origini remote, che può farsi risalire al XVI secolo con riguardo ai bilanci preventivi dello Stato o ai conti di spesa di alcuni Comuni.

¹¹⁶ V. F.FRACCHIA, *Governo del Territorio e Ambiente* in S.CIVITARRESEMATTEUCCI-E.FERRARI-P.URBANI(a cura di), *Il governo del territorio*, Pubblicazioni AIDU, Milano, 2002, 264.

l'interesse sottostante alla pianificazione, emerso in concomitanza alle conseguenze dell'urbanesimo, è autenticamente *pubblico* perché supplente all'assenza o all'insufficienza delle azioni rivolte alla sua cura da parte dei soggetti che nella città producono, e consumano, risorse, tanto con riguardo alla produzione di beni e servizi essenziali al vivere collettivo (igiene e sicurezza tra i primi¹¹⁷, seguiti nel tempo dalla soddisfazione di bisogni sociali e ricreativi più articolati) quanto in riferimento ai c.d. "equilibri funzionali" delle città, inerenti alla gestione delle interferenze, o delle sinergie, derivanti dalla giustapposizione, o dalla separazione, dei diversi usi possibili dell'abitato e del territorio¹¹⁸.

Dal punto di vista dell'esercizio della funzione, la pianificazione, termine con il quale può intendersi sia l'attività amministrativa ad essa prodromica sia il prodotto della stessa (il piano, o meglio l'insieme dei piani), si caratterizza, al di là dell'ambito urbanistico, per la preordinazione ad un risultato, o a più risultati, dell'insieme delle azioni che vi confluiscono¹¹⁹, tra loro teleologicamente connesse nel tempo e nello spazio, attraverso l'organizzazione di mezzi e risorse. Dalla proiezione nel tempo e nello spazio della funzione ne discende il carattere *strategico*, come insieme di azioni per il raggiungimento di obiettivi¹²⁰, e la natura giuridica affatto peculiare del suo prodotto – il piano – non del tutto assimilabile ad un atto amministrativo generale né ad un atto normativo, per via della compresenza di funzioni diversamente configurate (conoscitiva, allocativa, direttiva, prescrittiva), rivolte a destinatari differenti, individuati o solo individuabili, con tempi ed effetti non omogenei.

¹¹⁷ V. Già nel regime antecedente all'ordinamento costituzionale, la legge n. 2248/1865 (Legge di unificazione) aveva introdotto apposite figure pianificatorie nel settore urbanistico. Elementi di proceduralizzazione del potere di piano, in funzione delle posizioni dominicali incise, venivano previste successivamente dalla Legge sull'espropriazione (l. 2359/1865), che introduceva le figure del piano regolatore edilizio e del piano di ampliamento.

¹¹⁸ La separazione funzionale degli usi del territorio costituirà successivo portato dell'urbanistica di impronta c.d. "razionalista", principalmente imperniata attorno al pensiero di Le Corbusier, di cui sconta l'importante influenza la Legge Urbanistica nazionale del 1942, su cui. v. poco oltre. In merito, v. G.F.FERRARI-R.FERRARA, *Commentario alle leggi in materia di urbanistica e di edilizia*, Cedam, 2010, 109.

¹¹⁹ In questi termini v. M.S.GIANNINI, *Pianificazione, Enc. Dir.* 1983, 629 ss.

¹²⁰ Il carattere strategico di un'azione o di un complesso di azioni le distingue, per rimanere nell'ambito militare da cui l'etimo del termine deriva (dal greco *strategos*=generale), da azioni di carattere tattico, rivolte in ambiti spaziali e temporali circoscritti. Il punto è efficacemente annotato da F.CANGELLI, *Piani urbanistici e piani strategici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, 2012, 68, che rileva altresì come l'uso attuale del termine strategico con riferimento alla pianificazione faccia riferimento paradossalmente alla condivisione e al coinvolgimento della pluralità degli attori interessati.

Con riguardo alla pianificazione propriamente urbanistica, gli obiettivi e dunque i contenuti dei piani non sono rimasti immutati nel tempo, rispondendo a logiche ed esigenze differenti, in corrispondenza ai contesti di loro elaborazione. Già si è fatto cenno alla circostanza che il piano urbano nasce come strumento di risoluzione di externalità negative e di produzione di beni e servizi collettivi essenziali. In tale ottica, l'intervento pianificatore dell'autorità pubblica si limita ad interferire con le dinamiche della proprietà e delle attività produttive nei limiti di quanto strettamente necessario, in coerenza con i compiti dello Stato liberale. Più ampie si configurano, invece, le funzioni dei piani nei grandi centri urbani, per i quali l'esigenza della pianificazione si è avvertita antecedentemente, in rapporto alla dimensione degli interessi coinvolti, anche sotto il profilo del *disegno* dell'espansione e della trasformazione della città secondo linee concettuali, e prima ancora culturali¹²¹.

A seguito dell'approvazione della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, meglio conosciuta come Legge Urbanistica generale, la pianificazione urbanistica assume obiettivi territoriali generali, individuati nel rinnovamento e nell'ampliamento edilizio delle città, e altresì “nel disurbanamento” e nel freno alla “tendenza all'urbanesimo”. Per assolvere a tali obiettivi, da funzione amministrativa a “epifania” eventuale, la pianificazione si trasforma in funzione di “sistema”, propria di tutte le amministrazioni comunali, ancorché – almeno inizialmente – a carattere solo facoltativo per i Comuni non “elencati”¹²², riferita a tutto il territorio, e non solo all'abitato urbano. La portata innovativa della Legge, già percepita all'epoca dell'approvazione, è senz'altro quella di aver incardinato la pianificazione entro obiettivi sovraordinati, per quanto indubbiamente influenzati dalla politica del tempo¹²³, mediante la costruzione di un sistema di piani posti in relazione gerarchica, al cui vertice era posto il piano territoriale di coordinamento, di fonte statale, la cui previsioni avrebbero dovuto essere recepite nell'elaborazione dei piani regolatori comunali, a loro volta destinati a

¹²¹ Possono indicarsi, ad esempio, i Piani Regolatori delle Città di Milano e Roma, approvati nel 1912 e nel 1931 con legge apposita, e la legge per la risanamento urbano di Napoli del 1885.

¹²² Nonostante l'inserzione degli “elenchi”, la maggior parte dei Comuni si sono sottratti all'obbligo di esercizio della funzione di pianificazione del rispettivo territorio, almeno fino all'approvazione della Legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. Legge Ponte), includente una sostanziale limitazione del diritto di edificabilità dei suoli in assenza di pianificazione preventiva.

¹²³ Il “disurbanamento” si riconnetteva, secondo l'opinione diffusa, ad un obiettivo politico del regime fascista, quello cioè di prevenire la formazione di grandi masse proletarie entro i centri produttivi di maggiori dimensioni.

conformare i relativi piani attuativi. Innovazione significativa era inoltre rappresentata dalla possibilità di presentare osservazioni al contenuto dei piani prima della loro definitiva approvazione da parte dei soggetti pubblici interessati e dei soggetti sindacali.

L'impalcatura "razionalista"¹²⁴ del sistema della Legge urbanistica è rimasta quasi del tutto inattuata, in ragione della mancata approvazione statale dei piani di coordinamento, rimasta facoltativa, e soprattutto a causa dell'inadempienza della maggioranza dei Comuni, ancorché iscritti negli elenchi, a provvedere all'elaborazione dei piani. L'insuccesso dell'impianto della Legge, addebitabile solo in parte al carattere emergenziale delle esigenze della ricostruzione postbellica, è da ricercare non solo negli ostacoli frapposti alla stessa approvazione dei piani regolatori da parte della proprietà fondiaria, ma soprattutto, una volta completata la pianificazione del territorio comunale, nel carattere "rigido" e atemporale¹²⁵ dei piani regolatori, a causa del quale, in uno con la scarsa programmazione o l'assenza delle risorse destinate alle dotazioni di servizi e opere pubbliche¹²⁶, gli strumenti di piano hanno spesso avuto un'attuazione per stralci e varianti, nonché forti condizionamenti da parte dell'iniziativa privata, quale vero motore della realizzazione delle previsioni di piano¹²⁷. Ulteriore elemento di rigidità è stato rappresentato dalla mancata differenziazione del piano e dei suoi contenuti in rapporto al carattere dimensionale e delle esigenze delle amministrazioni interessate: la predisposizione degli elenchi

¹²⁴ Con tale espressione si usa indicare l'influenza sull'elaborazione della disciplina nazionale della c.d. Carta di Atene del 1933, ispirata da Le Corbusier, quale un manifesto in proposizioni sull'urbanistica funzionalista, fondata cioè su una rigida separazione delle funzioni e degli usi del territorio.

¹²⁵ Dal carattere atemporale del piano discende altresì l'indifferenza dell'ordine temporale di attuazione delle rispettive previsioni. Tale indifferenza, naturalmente, è solo teorica, posto che sul terreno tale ordine e la parziale attuazione dei piani ha di fatto influenzato profondamente, e in alcuni casi, compromesso, lo sviluppo equilibrato dei centri urbani. Esempio primario della fattispecie è rappresentato dalla dotazioni di strutture e servizi pubblici. Su questi aspetti, v. G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967.

¹²⁶ Direttamente legata all'assenza di risorse (o meglio) alla mancata programmazione delle stesse, è il ricorso alla reiterazione dei vincoli urbanistici di esproprio, di cui il giudice costituzionale ha stabilito l'illegittimità a decorrere dalla sentenza Corte Cost. 29 maggio 1968, n. 55.

¹²⁷ Anche in assenza dell'approvazione preventiva degli strumenti generali di piano, la pianificazione attuativa di iniziativa privata (piani di lottizzazione) hanno avuto diffusione e ruolo preponderante nella trasformazione edilizia dei contesti urbani, in luogo dei piani particolareggiati di iniziativa pubblica, rimasti sostanzialmente inattuati. Con la conseguenza, che i piani generali, ove approvati, sono stati costretti a "rincorrere" le trasformazioni territoriali, in luogo di governarle e di prevederle.

determinava un discrimine obbligatorietà e facoltatività del piano, non una differenziazione funzionale dello stesso.¹²⁸

Per lungo tempo, la funzione dei piani regolatori comunali, anche a seguito della loro diffusione sulla quasi totalità del territorio, nonostante il riferimento contenuto nella Legge del '42 allo «sviluppo urbanistico in genere», è stata schiacciata sull'espansione edilizia del centro abitato e sull'organizzazione dei suoi usi, attraverso la tecnica della zonizzazione funzionale. In altri termini, il piano, in quanto regolatore, ha governato lo sviluppo dei centri urbani e gestito, coniugandoli spazialmente, i molteplici interessi pubblici e privati emersi in via magmatica in concomitanza con tale sviluppo. Di qui il ruolo tendenzialmente *neutrale* del piano quale luogo collettore e di ricomposizione degli interessi in vista del sovra-interesse all'ordinato assetto del territorio¹²⁹, tradizionalmente indicato dalla dottrina quale precipua funzione del piano. La scarsa capacità di adattamento del piano regolatore comunale ne ha dunque veicolato la percezione di “gabbia” delle istanze territoriali, determinando dapprima la resistenza alla sua stessa predisposizione e in secondo luogo l'eccessiva lunghezza dei tempi di elaborazione, per la necessità di contemperamento dei divergenti interessi.

Così concepito, il piano regolatore si è dimostrato strumento scarsamente incisivo, per una molteplice serie di ragioni: la predominanza nel confronto concertativo degli interessi più forti, specie delle posizioni di rendita dominicale, in grado di veicolare le scelte portanti del piano¹³⁰, o viceversa di arrestarle; la scarsa capacità inclusiva di interessi produttivi e sociali emergenti, tali da richiedere strumenti di pianificazione *ad hoc*¹³¹; lo sbilanciamento del piano, ancorché riferito alla totalità del territorio comunale, verso la regolazione della sola parte urbanizzata, o suscettibile di esserlo¹³², con conseguente cesura del rapporto tra città e intorno, ma anche rispetto alle dinamiche territoriali (anche ambientali) complessive e agli

¹²⁸ La previsione dei piani intercomunali e comprensoriali, anch'essa elemento di novità arrecato al tempo dalla Legge Urbanistica, ha avuto attuazione molto limitata.

¹²⁹ V. per tutti, P.STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, 1984, 59

¹³⁰ Il collegamento dell'attività di pianificazione con queste influenze, anche indebite, d'altronde, è entrato progressivamente a far parte di una consapevolezza diffusa, oltre che essere oggetto anche di forme di denuncia nel campo della cinematografia, come avvenuto per il celebre film “*Le mani sulla città*” del 1963.

¹³¹ Possono indicarsi a titolo esemplificativo: i piani per l'edilizia economica e popolare di cui alla legge n.167/1962; i piani per gli insediamenti produttivi di cui alla legge n. 865/1971; i piani di recupero urbano n. 493/1993; i piani integrati di intervento n. 179/1992.

¹³² V. G.CAMPOSVENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, cit. 61 ss.

interessi sovracomunali, in grado di “erompere” a posteriori nella pianificazione urbanistica.

In connessione con tali problematiche, la legislazione ha apportato diversi correttivi, solo in parte risolutivi: la pianificazione è divenuta da limite a presupposto sostanziale dell’edificazione della proprietà fondiaria, assoggettata a provvedimento amministrativo espresso e di carattere oneroso, senza tuttavia pervenire all’indifferenza delle previsioni di piano rispetto alla distribuzione dei diritti edificatori¹³³, al cui obiettivo sono stati rivolti solo in tempi più recenti – e con modalità diverse – strumenti perequativi e compensativi; la discrezionalità estremamente ampia delle scelte di pianificazione, nella definizione delle localizzazioni e delle destinazioni d’uso delle zone, è stata limitata attraverso l’applicabilità di *standard* generali di densità costruttiva e di dotazione strutturale e di servizi, anche attraverso l’obbligo di programmazione finanziaria degli oneri conseguenti; strumenti di pianificazione settoriali, o per obiettivi, sono stati attribuiti alla competenza locale e variamente ricollegati alla pianificazione urbanistica generale; la previsione di meccanismi di raccordo dei piani regolatori con gli interessi sovracomunali, relativi alla realizzazione di opere pubbliche o alla protezione di valori ambientali, è stata rafforzata mediante la possibilità di modifiche ai piani da parte dell’amministrazione sovraordinata, in origine statale poi regionale, competente all’approvazione dei piani¹³⁴.

L’evoluzione della disciplina successiva alla Legge Urbanistica non solo ha dato poco spazio, se non alcuno, ad una funzione autenticamente propulsiva del piano urbanistico rispetto agli interessi di sviluppo delle collettività, ma sembra averne accentuato le rigidità, anche sotto il profilo del raccordo con gli interessi sovraordinati, ridefiniti come “differenziati” perché sul piano si impongono o da questo non sono incisi¹³⁵, e su quello temporale delle modifiche, autorizzabili nella disciplina originaria

¹³³ Il cosiddetto “scorporo” dell’*ius aedificandi* ascrivibile alla Legge n. 10/77 sull’edificabilità dei suoli è stato riassorbito dalla giurisprudenza costituzionale che ne ha sancito l’illegittimità in ragione della inerenza dello stesso al diritto di proprietà costituzionalmente garantito (Corte Cost. 30 gennaio 1980, n. 5).

¹³⁴ V. Art. 10, comma 1, Legge 1150/1942.

¹³⁵ V. CERULLIRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1985, 386. L’autore, in sintesi, individua due categorie generali a cui sono ascrivibili gli interessi rientranti in tale tipologia di categoria: quelli dinamici (o di trasformazione) che si impongono sul piano ab externo; e quelli di conservazione, che dai piani non possono essere incisi, ma semmai ulteriormente valorizzati.

nei soli casi di totale o parziale inattualità del piano per sopravvenute ragioni¹³⁶, ma ammesse di contro con sempre più ricorrenza da disposizioni derogatorie intese a semplificarne il procedimento, fino alla previsione di fattispecie di varianti implicite o automatiche¹³⁷. Così inciso, il piano urbanistico ha potuto assolvere sempre meno sul piano concreto alla stessa funzione di ordinato assetto degli usi del territorio, progressivamente ridotta a formula di stile. L'ingresso di nuovi soggetti nel sistema della pianificazione, in primo luogo le Regioni, attributarie a seguito della prima attuazione del Titolo V della Costituzione delle competenze urbanistiche riservate allo Stato nella disciplina del '42¹³⁸ (tra cui principalmente la formazione dei piani di coordinamento e l'approvazione dei piani regolatori comunali), e successivamente le Province¹³⁹, non ha inciso ma semmai accentuato tale linea di tendenza, dal momento che gli strumenti di piano prodotti dagli attori territoriali subentrati o si sono rivelati scarsamente incisivi, limitandosi ad una funzione programmatica e di indirizzo "blanda" sulla pianificazione urbanistica, o hanno sovrapposto alla stessa nuovi vincoli, finanche conformativi del regime dei suoli, in un sistema di piani a "cannocchiale" più ingessato di quello prefigurato dalla Legge Urbanistica, presupponente in realtà la differenziazione funzionale dei piani¹⁴⁰.

Nel contesto tracciato, senz'altro privo di esaustività, la pianificazione urbanistica, e, in senso più lato, quella territoriale, intendendo riferire quest'ultima ai piani di livello sovraordinato a quello comunale¹⁴¹, si sono spiegate in modo disgiunto,

¹³⁶ V. Art. 10, comma 7 Legge 1150/1942.

¹³⁷ Con riguardo all'ipotesi di varianti implicite ai piani, o comunque esterne al procedimento ordinario di variante generale, possono indicarsi, già in tempi più risalenti, l'art. 3 l. 167/1962, l'art. 51 l. 865/1971, art. 6 l. n. 122/1989; art. 3 D.P.R. n. 383/1994.

¹³⁸ Per le Regioni a Statuto ordinario il trasferimento delle funzioni è avvenuto con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8.

¹³⁹ L'attribuzione alle Province di poteri di pianificazioni propri decorre dal testo unico degli enti locali del 1990 (l. n. 142/1990) con la previsione dei piani territoriali di coordinamento provinciale. (su cui, v. oltre par. 3.2).

¹⁴⁰ Tale differenziazione avrebbe dovuto riguardare non solo il rapporto tra piani di coordinamento, contenenti direttive, e i piani regolatori generali, ma anche quello tra gli strumenti di piano generali e piani particolareggiati (gli unici, ameno in linea teorica, appropriati a contenere disposizioni di conformazione diretta della proprietà e del regime dei suoli). Gli svantaggi e i gravi difetti di sistemi di pianificazione a cascata fondati sull'uniformazione dei piani è evidenziato da P. STELLARICHTER, *op. cit.*

¹⁴¹ Si contrappone alla tesi di una equivalenza terminologica sostanziale tra pianificazione urbanistica e territoriale, quanto meno alla luce della Legge Urbanistica che affida l'intero territorio comunale allo strumento generale (per cui v. G.MORBIDELLI, *Voce Pianificazione Territoriale*, cit. 2), quella intesa a distinguerne le funzioni, dovendo riconoscersi solo alla pianificazione urbanistica la funzione di conformazione del territorio, mentre spetterebbe alla pianificazione territoriale una funzione "di

o comunque riflesso, rispetto alla programmazione economica, senza incidere direttamente sui contenuti della stessa, bensì assecondando, disciplinandone quanto più possibile le dinamiche, lo sviluppo economico delle realtà territoriali – che per inciso non necessariamente consegue ad atti programmatori pubblici – anche a seguito dell’attuazione dell’ordinamento regionale, a cui proprio sul piano della programmazione economica avrebbe dovuto ricondursi ruolo preminente. Tale sfasamento, o per meglio dire, assenza di corrispondenza, non ha goduto di connotazione immancabilmente negativa, ma è stato anzi indicato quale configurazione necessaria del rapporto tra pianificazione economica e urbanistica, potendo queste ultime coincidere unicamente nei sistemi ad economia pianificata¹⁴², anche sulla scorta dell’appartenenza della programmazione economica ad una sfera politica differente dal carattere amministrativo della funzione urbanistica¹⁴³.

Si tratta quest’ultima di una ricostruzione, non priva di condizionamenti ideologici, opinabile già in passato, posto l’indubitabile carattere politico delle scelte di pianificazione urbanistica¹⁴⁴, irriducibili a discrezionalità solo tecnica¹⁴⁵, ben distante dal contesto più recente della fine del secolo trascorso e degli anni presenti. Se, infatti, il collegamento tra sviluppo economico e pianificazione urbanistica non è mai stato messo in discussione, se non altro sulla base della notazione scontata che tutti gli interessi connessi all’attività umana trovano espressione territoriale, ciò che è emerso in tempi più prossimi, e non solo nell’ordinamento nazionale, è l’attitudine della pianificazione stessa ad essere *fattore* di crescita e sviluppo degli ambiti urbani, e territoriali in genere. Anche se con forme e modalità differenti, variamente configurate nell’ambito di una normativa urbanistica regionale frastagliata, il denominatore comune di tali interventi pianificatori può essere identificato nella *promozione* del territorio, attraverso la valorizzazione dei suoi connotati di forza e/o il superamento dei

secondo livello”, volta cioè alla disciplina del potere pianificatorio (per cui, v. G.SCIULLO, *Voce Pianificazione territoriale e urbanistica, Dig. Disc. Pubbl.* XI, 1996 136)

¹⁴² Per questa posizione, v. A.M.SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella generale*, in *Riv. Giur. ed.*, II, 1961, 130.

¹⁴³ Questa posizione appare opinabile nella parte in cui anche la pianificazione urbanistica, connotata al livello di governo locale, è politicamente connotata, anche in ragione del carattere politico dell’organo cui è attribuita la funzione di adozione (e approvazione) del piano, tipicamente l’organo consiliare dell’ente.

¹⁴⁴ V. art. 32 Legge n. 142/1990 (e ora art. 42, comma 2, D.lgs. n. 267/2000)

¹⁴⁵ V. L.MAZZAROLLI, *Piano Regolatore Generale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, 1996, 211.

rispettivi punti di debolezza¹⁴⁶. Per quanto l'impiego della pianificazione territoriale come forma di intervento economico-sociale da parte dei pubblici poteri non sia fatto inedito¹⁴⁷, il carattere innovativo del fenomeno consiste nella sua diffusione, non limitata alle grandi realtà urbane, almeno in parte corrispondente ai fenomeni di c.d. "terziarizzazione" di realtà a precedente vocazione industriale, nel quadro globalizzato di una competitività crescente *per* lo sviluppo tra territori e tra città, prima ancora che tra paesi¹⁴⁸.

Tra i fattori di competitività, o meglio di attrattività, rientra a pieno titolo anche la vivibilità e, in senso più ampio, la qualità ambientale dei poli territoriali, misurabile sotto svariati parametri e profili, riconducibili, oltre che allo stato dell'ambiente fisico e ai livelli di inquinamento, alla dotazione di servizi, risorse, strutture. Se da un lato la promozione della qualità del vivere aggregato rappresenta da sempre, come inizialmente indicato, uno degli scopi fondanti della scienza dell'urbanistica, dall'altro la generazione e il mantenimento di tali livelli di qualità non è indifferente per il territorio complessivamente inteso, destinato ad assorbire costi ed esternalità dello sviluppo, non solo spaziale, delle città o di *altri* territori. In questa prospettiva, la promozione dello sviluppo territoriale è inestricabilmente connessa (o almeno dovrebbe) al conseguimento di obiettivi di sostenibilità, al fine di prevenire squilibri, non solo ambientali, tanto interni quanto esterni al territorio. Anche da questo punto di vista, la centralità della pianificazione come strumento di conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile è profilo da tempo condiviso e oggetto di promozione anche sul piano sovranazionale¹⁴⁹ ed europeo¹⁵⁰. Non certo inedita in letteratura è la

¹⁴⁶ Non è sempre agevole stabilire e verificare in che termini la pianificazione abbia assecondato, favorendoli, processi territoriali già in atto, oppure sia stata il vero motore della trasformazione e dello sviluppo territoriale. Sul punto, T. BONETTI, *Il governo del territorio, tra assetti territoriali e sviluppo economico*, 11 ss.

¹⁴⁷ Possono ricordarsi a questo proposito gli interventi di bonifica attuati nel periodo del ventennio fascista, gli interventi per la riqualificazione della città di Napoli (Legge 15 gennaio 1885, n. 2892) oppure l'esempio della promozione di grandi progetti urbani profondamente connessi (e sorretti) alla volontà politica del soggetto promotore, come la realizzazione del quartiere EUR a Roma (Legge 26 dicembre 1936, n. 2174).

¹⁴⁸ Sul punto, T. BONETTI, *op. cit.* 47

¹⁴⁹ V. Principio 15 della Dichiarazione sull'Ambiente Umano di Stoccolma, ove si attesta che «è necessario pianificare gli insediamenti umani e l'urbanizzazione, allo scopo di evitare effetti negativi sull'ambiente e ottenere i massimi benefici sociali, e ambientali per tutti». V. anche la Carta di Aalborg delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile del 1994 e più di recente la "Nuova Carta di Atene" del 2001 (punto 1.23 La forma urbana e la città sostenibile).

consapevolezza dell'impronta ecologica dell'espansione e dello sviluppo urbano (c.d. *urban ecological footprint*)¹⁵¹, così come il riconoscimento del territorio come *bene comune*¹⁵², nella sua accezione plurima di spazio e di risorsa naturale¹⁵³, e come sistema complesso¹⁵⁴.

Ciò che nel contesto attuale assume sempre più rilievo è l'espansione delle dinamiche competitive innanzi accennate e la rapidità delle trasformazioni in atto, con conseguente necessità di comprendere in via sempre più approfondita le complessità, non solo ambientali, dei sistemi territoriali, adeguando sul piano gestionale l'impiego degli strumenti pianificatori nella prospettiva della sostenibilità.

2. Urbanistica, governo del territorio e tutela dell'ambiente: ricognizione delle nozioni e delle interdipendenze

Come già osservato, il contenuto giuridico della disciplina urbanistica è storicamente connotato ad una specifica funzione amministrativa, l'esercizio di poteri di pianificazione, anche in assenza di una normazione della funzione, tale da qualificarne caratteri e tipicità, come testimoniato del resto già negli anni antecedenti l'approvazione della Legge Urbanistica. Di tale funzione, almeno nell'ordinamento interno, sono stati tradizionalmente attribuiti ai Comuni, i quali l'hanno costantemente

¹⁵⁰ Un primo al problema urbano e al degrado delle condizioni di vita in ambito urbano è contenuto nel Primo programma comunitario di azione ambientale nel 1972 "Un programma comunitario per la protezione dell'ambiente" (GUCE C 112 del 20 dicembre 1973). V. anche la Comunicazione della Commissione del 6 maggio 1997 "Towards an Urban agenda in the European Union" COM (97)1997, final), e altresì la Comunicazione del 28 ottobre 1998 "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea" COM (1998)605 final.

¹⁵¹ Sul punto, v. E.BOSCOLO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas*, in *Urb. e App.* n. 10-2002, 122, che richiama in merito lo studio di V.BETTINI, *Elementi di ecologia urbana*, Torino 1996.

¹⁵² In questi termini, tra i primi F.BENVENUTI, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987, 136.

¹⁵³ Per tale ricostruzione del concetto di territorio come "risorsa multivaloriale" v. P.MADDALENA, *Il bosco e l'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.* 2009, 635, E.BOSCOLO, *La vas nel piano e la vas del piano*, in *Urb. e app.* n. 9-2010, 1113 ss.

¹⁵⁴ Tale caratteristica è stata espressamente affermata al termine della Conferenza del Consiglio d'Europa dei Ministri responsabile della pianificazione territoriale, tenutasi a Lubiana nel 2003 (II Risoluzione): «le territoire est un systeme complexe, comprenant non seulement des espaces urbaines, ruraux et autres, comme de terrain industriels, mais aussi la nature dans son ensemble et l'environnement dans lequel vivent les etres humains. C'est le support e le cadre indispensable de l'etablissement et de l'activite de l'homme e par consequent la base du developpment durable».

considerata funzione connaturata al proprio territorio¹⁵⁵, apportandone in alcuni casi innovazioni *extra ordinem*, non di rado con creatività anticipatoria rispetto ad orientamenti e soluzioni successivamente prefigurate dal legislatore¹⁵⁶. Nel disegno della Legge urbanistica si è dato invece successiva costruzione ad un *sistema*, ordinato e coerente, almeno nelle intenzioni, dei poteri di pianificazione, secondo strumenti predeterminati nei contenuti e nella corrispondenza ai livelli territoriali di esercizio della funzione, ripartita tra lo Stato e i Comuni, che avrebbero dovuto esercitarla in coordinamento con la più ampia dimensione territoriale.

A seguito della previsione nel testo originario dell'art. 117 Cost. dell'urbanistica quale materia legislativa di competenza concorrente tra Stato e Regioni, la definizione dei rispettivi contorni è rimasta in concreto intrecciata con quella dei contenuti della funzione. Nel disegno della Legge Urbanistica, tali contenuti già si mostravano notevolmente ampi, sia dal punto di vista quantitativo, visto il superamento dei confini urbani in una prospettiva autenticamente territoriale, per quanto per lungo tempo inattuata da parte dell'amministrazione statale, sia sul piano qualitativo, in ragione dello spettro degli obiettivi della disciplina – lo sviluppo urbanistico in genere del territorio della Repubblica¹⁵⁷ – e del complesso degli interessi involti nella pianificazione¹⁵⁸, nonostante lo schiacciamento edilizio dei piani avesse nella prassi dimostrato la distanza con il modello legale anche su questo profilo. Di tale ampiezza veniva data conferma anche nelle disposizioni di attuazione dell'ordinamento regionale degli anni '70, ove all'interno del perimetro della funzione urbanistica erano ricompresi, oltre alla disciplina dell'uso del territorio, *«tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione*

¹⁵⁵ Sulla centralità del ruolo dei comuni, come dato di partenza preliminare ad ogni ricostruzione delle contenuti della nozione di urbanistica e delle materie normative ad essa contigue o con la prima interferenti, si sofferma E.FERRARI, *I comuni e l'urbanistica*, in *Governo del Territorio e Ambiente* in S.CIVITARRESEMATTEUCCI-E.FERRARI-P.URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Pubblicazioni AIDU, Milano, 2002, 125 ss.

¹⁵⁶ Tra le spinte "in avanti" delle amministrazioni locali possono indicarsi, a titolo meramente esemplificativo, la reiterazione di vincoli preordinata all'esproprio, successivamente dichiarata non legittima dalla giurisprudenza costituzionale, il superamento dell'inerenza dello *ius edificandi* alla proprietà fondiaria, anch'esso non recepito nell'ordinamento dalla giurisprudenza costituzionale, la previsione di meccanismi perequativi e compensativi, ma soprattutto, in tempi recenti, l'ampliamento in senso dinamico e strategico degli obiettivi della pianificazione in senso promozionale dello sviluppo del territorio (v. par. 4).

¹⁵⁷ V. Art. 1 Legge n. 1150/1942.

¹⁵⁸ Tra questi: lo sviluppo urbano, gli spazi pubblici, le opere pubbliche o di interesse collettivo, il rispetto delle zone di carattere storico, ambientale e paesistico. V. Art. 7 L. 1150/1942

del suolo nonché la protezione dell'ambiente» (art. 80 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). L'attitudine espansiva della materia non ha mancato di suscitare confronti dibattuti, per le conseguenze sul riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, e soprattutto con riguardo alla tutela dell'ambiente, allora non menzionata nell'elenco dell'art. 117 Cost. e come tale riconducibile alla sfera di competenza statale, ove qualificata come “nuova materia”, ovvero di legittima competenza regionale, qualora ritenuta “particolare angolazione prospettica” di una pluralità di attribuzioni di appartenenza regionale¹⁵⁹, tra cui l'urbanistica, fermo restando la competenza dello Stato a garantirne l'esercizio coerente ed unitario attraverso *«l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale»*, qualificata dall'art. 81 del D.P.R. n. 616/1977 come funzione di indirizzo e coordinamento¹⁶⁰.

Sulla riconduzione partitica della tutela dell'ambiente a più ambiti e funzioni ha esercitato senz'altro importante influenza la ricostruzione della nozione di ambiente come sintesi di significati differenti¹⁶¹: oltre che dalla tutela dei beni paesaggistici e culturali, già incardinata al tempo della L. n. 1150/1942¹⁶² in capo a soggetti distinti da quelli incaricati della pianificazione urbanistica, la nota riflessione distingueva l'ambiente “urbanistico” dall'ambiente relativo alla protezione delle risorse naturali e alla disciplina degli inquinamenti, senza per questo sottacere le reciproche relazioni tra i diversi aspetti. Rispetto alla tutela del paesaggio e dei beni culturali, infatti, la disciplina urbanistica, oltre ad essere tenuta a non intaccarne la protezione, può contribuirvi in modo sinergico, in particolare ove i valori tutelati non corrispondano a beni puntuali ma a porzioni di territorio, regolate anche urbanisticamente¹⁶³, ma anche nei casi in cui – per “grado” di importanza – non si giustifichi la più stringente tutela

¹⁵⁹ L'espressione è di P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, CEDAM, 2000, 57, ove più ampi riferimenti.

¹⁶⁰ È significativo che il contenuto di tali linee fondamentali, che mai hanno visto la luce, avesse ad oggetto tanto *«l'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale»* quanto *«la tutela ambientale ed ecologica del territorio»* e *«la difesa del suolo»*, interessi evidentemente interconnessi l'uno con l'altro e non meramente giustapponibili.

¹⁶¹ Su cui, v. M.S.GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit. V. Cap. I, par. 2

¹⁶² V. Legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze panoramiche e naturali e Legge 1 giugno 1938, n. 1089 (c.d. Legge Bottai) sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico.

¹⁶³ Fattispecie tipica in questo senso è costituita dalla tutela delle bellezze paesaggistiche d'insieme e di quelle naturali. Il menzionato e conosciuto saggio di M.S.GIANNINI indicava altresì l'esempio significativo della tutela dei centri storici.

vincolistica della normativa settoriale¹⁶⁴. Anche in relazione alla disciplina degli inquinamenti ambientali e della protezione delle risorse naturali, l'urbanistica assolve un ruolo di completamento della tutela prevista tramite la fissazione di livelli di accettabilità delle emissioni o il rilascio di provvedimenti autorizzativi puntuali, con riguardo in particolare alla dislocazione sul territorio delle attività impattanti, i cui assetti non sono indifferenti all'incidenza della perturbazione inquinante sugli altri usi del territorio¹⁶⁵, sulla salubrità¹⁶⁶ e sulle stesse risorse naturali¹⁶⁷.

L'urbanistica e l'ambiente, nondimeno, intesi come ambiti materiali di competenza (amministrativa e normativa), sono rimasti concettualmente autonomi nella ricostruzione giurisprudenziale¹⁶⁸ e dottrina¹⁶⁹, ancorché le relative interconnessioni siano state oggetto di generale riconoscimento. Su tale rapporto hanno inciso nella direzione di un'espansione sulla prima degli spazi del secondo, nell'ordine, il rafforzamento, anche nel sentire collettivo, delle esigenze di tutela ambientale, tradottesi in generale in un ri-accentramento statale di funzioni, tra cui quelle inerenti alla protezione dei valori paesaggistici e culturali¹⁷⁰, e culminate nella Legge 8 luglio 1986, n. 349 con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente, ma anche l'introduzione, sulla spinta dell'ordinamento comunitario, di strumenti di tutela

¹⁶⁴ In questo senso il piano elimina "carenze" ed introduce elementi di gradualità rispetto alla protezione anche di beni culturali "minori", sforniti di tutela diretta, ma non per questo meritevoli di disinteresse nella disciplina del territorio.

¹⁶⁵ Anche questo particolare tipo di "raccordo" è ricordato nel saggio di M.S.GIANNINI che nota tuttavia come gli ambiti di disciplina – urbanistica e protezione delle risorse naturali – operino separatamente, seppur congiuntamente, rispetto ai singoli interventi.

¹⁶⁶ La prima disciplina di localizzazione territoriale delle attività inquinanti può farsi risalire alla normativa delle industrie insalubri, di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (Testo Unico delle leggi sanitarie), antecedente alla stessa Legge Urbanistica. Tali attività produttive, solo a determinate condizioni e per alcune tipologie, potevano essere ammesse all'interno dell'abitato cittadino.

¹⁶⁷ La rilevanza territoriale della disciplina degli inquinamenti era evidenziata dalla collocazione delle relative funzioni amministrative, oggetto di trasferimento alla Regioni, nel Titolo V del D.P.R. n. 616/1977, denominato "Assetto ed utilizzazione del territorio". Sul concetto di "susceptività territoriale", v. G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, cit. 170 ss.

¹⁶⁸ V. tra le varie, Corte Cost. 27 giugno 1985, n. 151, T.A.R. Lombardia, Brescia, 1 marzo 1990, n. 192.

¹⁶⁹ V. tra i vari, G.TORREGROSSA, *Introduzione al Diritto Urbanistico*, 1987, P.DELL'ANNO, *Urbanistica e tutela dell'ambiente*, in N.ASSINI (a cura di), *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano, 1991, 719.

¹⁷⁰ Significativa in merito è il contesto in cui è stata approvata la Legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. Legge Galasso), sulla spinta della constatazione dei generali effetti di degrado dei valori paesaggistici e ambientali del territorio dovuti ad un sviluppo espansivo non adeguatamente governato dalle Regioni e dagli enti locali, che delle funzioni delegate in materia avevano fatto uso "generoso".

integrata e preventiva, quali la Valutazione di Impatto Ambientale¹⁷¹, aventi ad oggetto le trasformazioni territoriali più rilevanti, e in ultimo, la Riforma costituzionale del Titolo V del 2001, a seguito della quale «*la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» è divenuta materia nominata, attratta alla competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.)¹⁷².

Nell'impianto riformatore del legislatore costituzionale, la materializzazione dell'ambiente nell'elenco delle competenze statali è coincisa con il dissolvimento dell'urbanistica, come ambito nominato di competenza, e con la comparsa del «*governo del territorio*» tra le materie di competenza concorrente. L'evoluzione del quadro istituzionale ha richiesto pertanto la chiarificazione dei rapporti tra la materia subsistente, l'urbanistica, con quella di nuova apparizione, e della relazione di quest'ultima con la tutela dell'ambiente, evoluta in materia “tangibile”.

Sul rapporto tra urbanistica e governo del territorio la riflessione scientifica ha prodotto opinioni molteplici e sfaccettate, di non agevole sintesi, se non attraverso il richiamo dei principali punti di approdo: rispetto all'ipotesi di una distinzione tra gli ambiti¹⁷³, con il problematico corollario dell'ascrizione dell'urbanistica alla sfera esclusiva regionale¹⁷⁴, e quella speculare di una mera coincidenza degli stessi, stante il carattere solo terminologico della differenza, è prevalsa una ricostruzione del rapporto in termini evolutivi, più articolata di una semplice relazione contenitiva tra parte (l'urbanistica) e tutto (il governo del territorio)¹⁷⁵, cui dovrebbero corrispondere

¹⁷¹ Lo strumento è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento comunitario dalla Direttiva CEE 85/337 del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (G.U.C.E. n. L. 175 del 5 luglio 1985). Sulla relazione tra tale strumento con la pianificazione territoriale, v. più oltre, par. 3.3

¹⁷² In precedenza, come noto, la protezione dell'ambiente si agganciava a riferimenti costituzionali plurimi artt. 9 e 32 Cost. su tutti (v. Cap. I, par. 2).

¹⁷³ Secondo cui l'urbanistica potrebbe identificarsi come insieme delle prescrizioni che influenzano e determinano la trasformazione e in genere l'uso del suolo (G.MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit. 5) mentre il governo del territorio riguarderebbe la disciplina degli insediamenti e delle funzioni complementari ad essi (V.MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione*, in S.CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, III, Parte speciale, Milano 2003, 2544).

¹⁷⁴ L'urbanistica verrebbe così a configurarsi quale ambito materiale innominato, e come tale, rimesso alla competenza regionale nell'impianto costituzionale riformato. Ciò tuttavia complicherebbe notevolmente il quadro complessivo della disciplina territoriale, interessata al contempo da una materia esclusivamente regionale (l'urbanistica), una concorrente (il governo del territorio) ed una di pertinenza esclusiva statale (l'ambiente).

¹⁷⁵ Ad opinare diversamente, la materia del governo del territorio sarebbe ricondotta a poco più di un “guscio vuoto”, secondo l'espressione utilizzata da Corte Cost. 1 ottobre 2003, n. 303.

funzioni pianificatorie diverse, urbanistica e territoriale rispettivamente¹⁷⁶. Posto che la compresenza di livelli pianificatori urbanistici e territoriali già rappresentava elemento proprio del sistema della pianificazione, il richiamato carattere evolutivo si identifica piuttosto qualitativamente nell'attitudine espansiva della materia ad includere tutti gli ambiti e le politiche di settore espressive degli interessi locali o sovraordinati attinenti all'assetto e agli usi del territorio, nel solco di un percorso già avviato antecedentemente dal D.P.R. n. 616 del 1977¹⁷⁷. Tale attitudine espansiva trova pur sempre un limite nell'incidenza territoriale *diretta* di tali interessi, dovendosi scongiurare rischi di indeterminatezza, già insiti nella nozione di "panurbanistica", oltre che nelle altre materie costituzionalmente nominate di rilevanza territoriale¹⁷⁸. L'incidenza territoriale, ove intesa in senso solo spaziale, tuttavia non appare sempre criterio discretivo soddisfacente, specie ove confrontato con quello dell'influenza diretta sullo sviluppo del territorio: significativo in merito è l'esempio dei servizi pubblici.

Elemento altrettanto specifico e distintivo della materia governo del territorio può identificarsi nella compresenza in essa di elementi di normazione e amministrazione¹⁷⁹. Sotto quest'aspetto, non certo "scoperto" dalla Riforma costituzionale, ma semmai recepito nell'impiego dell'espressione "governo del territorio" – già invalsa¹⁸⁰, alle Regioni spetta il compito, nel rispetto dei principi fissati dalla legge statale, non solo e non tanto di dirigere nei contenuti la pianificazione degli enti locali (oltre che la propria), il che di per sé si risolve in una funzione amministrativa "di secondo livello", ma soprattutto di *governare* – per l'appunto – il sistema complessivo dei rapporti tra gli attori (pubblici ma anche privati) coinvolti ai diversi livelli nella funzione di pianificazione, disciplinando strumenti, contenuti e forme procedurali di quest'ultima. Ne segue, nella

¹⁷⁶ V. in merito, G. SCIULLO, Voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit. 136.

¹⁷⁷ Segnali dell'attitudine espansiva sono stati ricavati anche dall'art. 34 del D.lgs. n. 80/1998, con riferimento all'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ove si precisa che la materia urbanistica concerne «tutti gli aspetti dell'uso del territorio».

¹⁷⁸ Possono indicarsi, a titolo di esempio, gli ambiti materiali concorrenti di cui all'art. 117, comma 3 Cost. relativi a «porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione; produzione e trasporto, distribuzione nazionale dell'energia».

¹⁷⁹ V. G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, 2004, 36.

¹⁸⁰ Evidenzia il carattere non innovativo della dizione costituzionale rispetto alla prassi e all'evoluzione già in atto della materia, E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, cit. 126 ss.

prospettiva di prevenire la costruzione di sistemi di governo incoerenti, la necessità, avvertita da tempo e ben prima della Riforma costituzionale, di una legge statale di principi, aggiornata ad un sistema di rapporti tra enti territoriali, lontano dal contesto istituzionale della normativa precostituzionale del '42 e definito da più parti come pluralista o policentrico, non senza eccessi, in grado di ordinare le scelte di governo del territorio nell'accezione qui indicata, nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà nell'allocazione delle funzioni e di quelli, di grado pari ordinato, di differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.).

La ricordata attitudine espansiva del governo del territorio, particolarmente penetrante laddove finalisticamente interpretata attraverso la lente della funzione promozionale dello sviluppo del territorio e *dei* territori, ha reso problematica la definizione dei confini della materia con gli ambiti costituzionali contigui, con la prima interferenti e da essa interferiti.

Tra questi, oltre a materie quali la disciplina della concorrenza¹⁸¹, continua ad avere posizione preminente la tutela dell'ambiente, così come nominata e riformulata dalla Riforma del Titolo V. Quest'ultima, secondo l'orientamento della giurisprudenza costituzionale successivo all'intervento riformatore del 2001, è stata qualificata come materia *trasversale* per la sua attitudine intrinseca a involgere ambiti di competenza differenti, tra cui in primo luogo il governo del territorio¹⁸², con la conseguenza che alla stessa si dovrebbe attribuire un contenuto sostanzialmente finalistico, attuabile attraverso altre competenze, tra loro coordinate¹⁸³. A tale ricostruzione, in grado di assicurare spazi di manovra ampi e flessibili al legislatore regionale, ha fatto seguito tuttavia un orientamento di segno contrario, inteso a valorizzare il carattere unitario e sistemico della tutela dell'ambiente, e dunque il suo nucleo materiale¹⁸⁴, il quale non si

¹⁸¹ Attiene a tale relazione problematica, a titolo d'esempio, la disciplina della localizzazione delle attività economiche e commerciali, della liberalizzazione e delle destinazioni d'uso con riguardo alla zonizzazione funzionale del territorio.

¹⁸² V. Corte Cost. 26 luglio 2002, n. 407. Già nel regime antecedente alla Riforma Costituzionale del Titolo V, la Corte aveva già riconosciuto ambiti materiali, di competenza regionali, variamente ascrivibili alla tutela dell'ambiente.

¹⁸³ Sotto questo aspetto, sono invalse con riferimento alla "tutela dell'ambiente" espressioni quali "materia-valore", "materia-obiettivo", per affermarne in sostanza il carattere di ambito non strettamente materiale.

¹⁸⁴ V. Corte Cost. 22 luglio 2009, n. 225, resa sui ricorsi promossi dalle Regioni avverso il D.lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale), in cui l'affermazione della competenza statale esclusiva in

pone in contraddizione con le esigenze di adattamento territoriale della tutela¹⁸⁵ ma richiede che la differenziazione avvenga entro limiti non riducibili¹⁸⁶, consentendo al contempo il bilanciamento con altri interessi unitari, precluso altresì da avanzamenti disomogenei dei livelli di protezione¹⁸⁷, potenzialmente generatori di squilibri.

Ugualmente il carattere materiale “forte” della tutela dell’ambiente non ne contraddice la richiamata trasversalità, da intendersi però non come attitudine della materia a dissolversi in ambiti plurimi¹⁸⁸, ma come capacità di questa a interagire con altre materie, integrandosi con esse, sia sul piano normativo sia sul piano delle funzioni amministrative corrispondenti, senza limitarsi a condizionarne l’esercizio dall’esterno. Di questa (necessaria) integrazione, il governo del territorio è stato da tempo individuato campo fecondo, come ricavabile del resto sin dalla ricostruzione partitica della nozione di ambiente, in cui l’“ambiente urbanistico” è ritenuto come immanente al territorio, anche in assenza di valori ambientali qualificati¹⁸⁹, le cui esigenze di tutela devono raccordarsi con la pianificazione urbanistica, senza poterne essere ridotte¹⁹⁰. Nella definizione dei “raccordi” tra l’urbanistica e gli altri significati di ambiente, (ancora) non emergeva probabilmente con abbastanza evidenza il potenziale inquinante e di incidenza sulle risorse naturali del complesso degli usi territoriali, anche al di là della localizzazione di attività disciplinate come “inquinanti”¹⁹¹.

In questi termini, la necessità di integrazione della dimensione ambientale nell’esercizio della funzione di pianificazione urbanistica e territoriale diviene ancora più pressante vista la già indicata attitudine espansiva del governo del territorio a includere, ai diversi livelli, tutte le politiche settoriali direttamente incidenti sul territorio, oltre che connotate da una finalità promozionale dello sviluppo dello

materia di tutela dell’ambiente ha riguardato, tra l’altro, proprio i procedimenti di valutazione ambientale.

¹⁸⁵ La pronuncia della Corte ha puntualizzato che la legislazione regionale in materia di tutela dell’ambiente può essere *prescritta*, oltre che *consentita*, negli ambiti individuati dal legislatore statale.

¹⁸⁶ V. tra le varie, Corte Cost. 18 giugno 2008, n. 214.

¹⁸⁷ V. Corte Cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in materia di soglie di inquinamento elettromagnetico, con diretto impatto dunque sulla disciplina del governo del territorio.

¹⁸⁸ Lo stesso pericolo è stato ravvisato nella nozione di sviluppo sostenibile, quale evoluzione del concetto di tutela dell’ambiente. V. Cap. I.

¹⁸⁹ V. M.S.GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit.

¹⁹⁰ V. in particolare oltre, Par. 3.2

¹⁹¹ Sono pertanto divenute ricorrenti in letteratura espressioni quali “inquinamento urbanistico” e “inquinamento paesaggistico”.

stesso¹⁹². Nella promozione dello sviluppo territoriale, concetto da intendersi in accezione sempre più ampia e poliedrica secondo la più recente giurisprudenza amministrativa¹⁹³, rientra a pieno titolo la stessa valorizzazione delle componenti ambientali e culturali, il che per altro verso pone il tema sensibile dei limiti al perseguimento da parte degli enti territoriali di obiettivi di tutela più elevati di quelli ordinamentali, in grado di pregiudicare equilibri territoriali di scala più ampia.

Mette conto sottolineare, infine, in coerenza con la già ricordata compresenza entro il governo del territorio di profili di normazione e di amministrazione, come la tutela dell'ambiente richieda a monte di essere integrata anche nella scelta e nella definizione più adeguata degli strumenti (i pani ma non solo), delle funzioni e dei rapporti tra i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attività di governo del territorio.

3. La tutela ambientale nel sistema della Legge Urbanistica e successive modifiche

L'inerenza dell'ambiente alla pianificazione urbanistica, come regolazione dello sviluppo e delle trasformazioni degli abitati, è elemento pressoché scontato, posto che l'elaborazione della scienza urbanistica ha da sempre incluso nel perimetro della disciplina il benessere e la salubrità della vita degli abitanti delle città, e dunque la qualità dell'ambiente urbano¹⁹⁴. Non costituisce elemento inedito nemmeno la circostanza che lo sviluppo e la crescita delle città sia direttamente connessa a quella dei territori che le includono, e che ne sono influenzati, metabolizzando i vantaggi e le esternalità negative delle dinamiche delle prime. Altrettanto condiviso nella riflessione scientifica, inoltre, è il carattere *comune* del territorio, in cui confluiscono

¹⁹² L'integrazione dell'interesse ambientale anche da parte delle amministrazioni incaricate di compiti di pianificazione urbanistica e territoriale può essere giustificato anche nell'ottica dell'attitudine estensiva dei doveri di protezione dell'ambiente riconducibili all'art. 2 Cost. Il punto è segnalato da F.FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, cit. Di quest'attitudine espansiva attualmente si trova traccia nell'art. 3-*quater* del D.lgs. n. 152/2006, in cui si attesta il dovere di tutte le amministrazioni che esercitano poteri discrezionali di dare prioritaria considerazione agli interessi ambientali (ancorché quindi non incaricate istituzionalmente di tale protezione).

¹⁹³ Significativa in merito è la recente pronuncia di Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in cui la pianificazione urbanistica viene ricostruita come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio «in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo [...] che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio (...)».

¹⁹⁴ V. E.SALZANO, *op. cit.* 11 ss.

indistintamente tutti gli interessi e le manifestazioni dell'attività umana, e al contempo *unitario*, dal momento che esso non è frazionabile secondo gli interessi delle diverse comunità che vi si collocano, i quali possono anzi sovrapporsi sulle stesse porzioni di territorio, dal particolare al generale.

Entro tali coordinate può affermarsi che la versione originaria della Legge Urbanistica, e il sistema di piani in essa prefigurato, già si occupasse di ambiente, pur senza nominarlo. In particolare, i piani territoriali di coordinamento di competenza statale avrebbero dovuto stabilire le direttive per i contenuti dei piani comunali, anche con riguardo, tra l'altro, alle zone soggette a speciali vincoli o a limitazioni di legge¹⁹⁵, ivi inclusi i vincoli relativi a beni di interesse paesaggistico e storico-artistico, già oggetto di apposita legislazione statale protettiva¹⁹⁶ e alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi, prefigurando una funzione di orientamento e coordinamento tra dinamiche urbane e territoriali, la cui rilevanza è tuttora di assoluta rilevanza (anche se sulla base di presupposti affatto differenti).

Si è già osservato come il sistema "deduttivo" di pianificazione del '42 sia rimasto inattuato rispetto ai propositi del legislatore, proprio a partire dalla mancata predisposizione dei piani di coordinamento, soprattutto in ragione dell'assenza della programmazione economica che avrebbe dovuto sorreggere l'altro contenuto portante della pianificazione di coordinamento, la previsione delle opere pubbliche e delle reti di trasporto e comunicazione. L'approvazione ministeriale dei piani regolatori comunali, da meccanismo di garanzia del corretto raccordo con i piani sovraordinati, ha subito conseguentemente una torsione in strumento di ingerenza diretta del livello statale nella definizione dei contenuti della pianificazione comunale, attraverso l'introduzione delle modifiche c.d. indispensabili, preordinate, ai sensi della Legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. Legge ponte), non solo al rispetto del vincolo di coerenza con i piani di coordinamento, almeno in astratto perdurante, ma soprattutto alla localizzazione di opere pubbliche di interesse statale, discendente da previsioni *puntuali* e non pianificatorie, alla tutela del paesaggio e dei complessi storici e ambientali, nonché all'osservanza, in corrispondenza della zonizzazione comunale, dei

¹⁹⁵ V. art. 5, secondo comma, lett. a) Legge n. 1150/1942

¹⁹⁶ V. Legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze panoramiche e naturali e Legge 1 giugno 1938, n. 1089 (c.d. Legge Bottai) sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico.

limiti di densità e di dotazioni minime di opere e servizi previsti dagli *standard* urbanistici di approvazione ministeriale¹⁹⁷.

Successivamente al conferimento alle Regioni agli inizi degli anni '70 di compiti di pianificazione propri¹⁹⁸, oltre al trasferimento della funzione statale di approvazione, i limiti ambientali posti alla pianificazione comunale si ampliano ulteriormente, in ragione della facoltà riconosciuta ai nuovi strumenti di includere anche prescrizioni conformative dirette del regime dei suoli e della proprietà, nonché della diffusione di strumenti di piano aventi specificamente ad oggetto la salvaguardia di interessi ambientali *differenziati*¹⁹⁹, eterogenei sul piano dei contenuti, delle modalità di elaborazione e dei soggetti pubblici competenti. Un incremento dell'articolazione del quadro discende inoltre dal (variegato) esercizio della potestà normativa regionale in materia di urbanistica e dall'introduzione di livelli di pianificazione "intermedi" attribuiti alla competenza delle Province a decorrere dalla normativa statale sugli enti locali del 1990, rivolti altresì a coordinare in senso unitario le prescrizioni di carattere ambientale incidenti sul territorio.

Il grado di complessità del sistema dei piani, letto nel prisma della tutela dell'ambiente, è ulteriormente elevato dall'innesto nell'ordinamento interno di strumenti procedurali di valutazione ambientale preventiva ed integrata caratterizzati da una logica "spuria" rispetto a forme di protezione localizzate (tipicamente il regime dei vincoli e delle zonizzazioni) o a discipline di protezione settoriali (ad esempio l'applicazione di limiti emissivi), poiché intesi a investigare gli impatti ambientali complessivi (e indiretti) delle singole trasformazioni incidenti sul territorio e nel contesto di riferimento. L'applicabilità di tali strumenti alle trasformazioni di impatto maggiore e più ampio ne ha fatto tuttavia emergere i limiti di efficacia rispetto al complesso delle dinamiche territoriali.

¹⁹⁷ V. Art. 10, comma secondo, lett. b), c) e d), nel testo introdotto dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge Ponte). I c.d. standard generali e inderogabili sono stati approvati con D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, tuttora in vigore.

¹⁹⁸ Un dubbio interpretativo è sorto quanto alla considerazione della predisposizione dei piani territoriali regionali come integrativa ovvero sostitutiva della pianificazione territoriale di coordinamento di competenza statale, regolata su presupposti e modalità non comparabili, e formalmente abrogata solo a decorrere dal D.lgs. n. 112/1998.

¹⁹⁹ L'espressione è stata introdotta con fortuna successiva nel conosciuto scritto di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione territoriale e interessi differenziati*, cit.

3.1 Limiti alla discrezionalità della pianificazione urbanistica

Le funzioni attribuite dalla Legge Urbanistica al piano regolatore sono accomunate dal conferimento all'ente locale della potestà di *differenziare* il proprio territorio: tramite il piano, infatti, sono indicate le reti delle vie di comunicazione, la zonizzazione funzionale delle aree dell'abitato, di quelle suscettibili di diventarlo e di quelle esterne, le aree destinate ad usi pubblici e quelle riservate a edifici e opere pubbliche e impianti di servizi²⁰⁰. In questo senso, si può affermare che la pianificazione urbanistica non possa disgiungersi da un effetto necessariamente diseguale, tradizionalmente ricondotto della dottrina ad una – fisiologica quanto paradossale – disparità di trattamento sul piano soggettivo della proprietà delle aree interessate: alcune valorizzate, altre messe al servizio di altre e limitate negli utilizzi²⁰¹.

Per lungo tempo, ma anche al presente, tale disparità di trattamento e le conseguenze problematiche da questa indotte è stata letta prevalentemente attraverso la lente del conflitto con il diritto di proprietà, suscitando dibattiti tuttora non sopiti in merito all'inclusione dello *ius aedificandi* entro il nucleo di tutela costituzionale del diritto. Senza voler indulgere in questa sede sull'argomento, contraddistinto da vicende normative e giurisprudenziali molto conosciute, si deve tuttavia di nuovo evidenziare come proprio tale conflittualità sia stata, e in parte continua ad esserlo, una delle radici più forti della difficoltà di elaborare (e adeguare) i piani entro un'ordinata temporale ragionevole, e di darne attuazione coerente, poste le altrettanto note criticità relative all'esercizio del correlato potere espropriativo come della sua attivazione intempestiva. Si tratta, a ben vedere, di un aspetto che solo in parte può dirsi tangenziale al tema qui trattato, dal momento che l'adeguatezza delle scelte di piano e l'efficacia della sua attuazione si riverberano, oltre che sulle posizioni dominicali, anche sugli altri interessi pubblici e generali interessati, tra cui la tutela dell'ambiente²⁰².

²⁰⁰ V. Art. 7, comma 2, Legge n. 1150/1942 (nn. 1, 2, 3 e 4).

²⁰¹ V. in particolare P. STELLA RICHTER, *Diritto Urbanistico. Manuale Breve*, Giuffrè 2012, 47.

²⁰² La mancata o intempestiva attuazione delle previsioni di piano, infatti, potrebbe determinare l'incoerenza di quelle successivamente adottate in un contesto (ambientale) non più rispondente a quello di partenza.

L'influenza del conflitto tra pianificazione e proprietà ha orientato altresì l'indagine scientifica sugli spazi e sui limiti della discrezionalità del soggetto pianificatore, nonché sui rimedi esperibili nei confronti del suo uso scorretto²⁰³. Il margine delle scelte di piano è stato ascritto ad una discrezionalità amministrativa estremamente ampia²⁰⁴, tanto da attribuire al piano caratteri prossimi a quelli dell'atto politico, in corrispondenza al carattere politico dell'organo competente alla sua adozione negli enti territoriali²⁰⁵, con conseguente esiguità dei margini di sindacabilità in sede giudiziale, tradizionalmente circoscritti entro fattispecie di manifesta sproporzionalità e irragionevolezza nel trattamento – per definizione difforme – delle situazioni soggettive, oltre che notevolmente ridotti e depotenziati dall'assenza di un obbligo di motivazione puntuale delle singole previsioni di piano. Né a livello procedurale significativi limiti all'esercizio della discrezionalità sono stati ricavati dalla presentazione delle osservazioni sul progetto di piano, non di rado espressione di posizioni soggettive "forti", dal momento che il carattere meramente collaborativo ad esse attribuito nella prassi ne ha escluso un analitico dovere di controdeduzione da parte dell'ente procedente²⁰⁶.

All'opposto, la discrezionalità del soggetto pianificatore ha subito nella disciplina una compressione prossima all'azzeramento rispetto ai provvedimenti espressi di tutela dei valori paesaggisti, storico-artistici e ambientali, puntuali (ove riferiti a singoli beni) o di zona. Rispetto ai provvedimenti di vincolo, in realtà, più che

²⁰³ Con riguardo a questo particolare profilo, v. L.MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Cedam, 1988, L.PISCITELLI, *Potere di pianificazione e situazioni soggettive*, Cedam, 1990.

²⁰⁴ V. P. STELLA RICHTER, *op. cit.* 44 ss.. Per quanto il processo di elaborazione del piano implichi senz'altro il coinvolgimento di saperi e competenze tecniche, il carattere estremamente ampio della discrezionalità insita nel potere di piano non appare circoscrivibile al dato tecnico, anche e soprattutto in ragione della latitudine degli interessi al cui governo e temperamento è preposto l'esercizio della funzione di pianificazione territoriale, immancabilmente condizionato da questo punto di vista dalle scelte di governo dell'ente territoriale.

²⁰⁵ V. P.STELLARICHTER, *Diritto Urbanistico. Manuale Breve*, cit. 48 ss. ove viene soggetta a critica la riconduzione delle scelte di piano al concetto di discrezionalità tecnica contenuta in Corte Cost. sentenza 14 maggio 1966, n. 38.

²⁰⁶ Tale istituto è divenuto di fatto il veicolo di ingresso nel piano delle istanze provenienti da soggetti titolari di posizioni soggettive potenzialmente lese, in primo luogo da parte dei soggetti proprietari il cui diritto di edificazione veniva escluso o fortemente compresso. L'apporto partecipativo, del resto, se con riguardo alla tutela di puntuali situazioni soggettive incise ha consentito alla giurisprudenza di richiedere un onere motivazionale rafforzato delle scelte pianificatorie, dall'altro lato non si è risolto in effettivo strumento di verifica dell'esercizio della discrezionalità in rapporto alle scelte "portanti" del piano. V. G. SCIULLO, *Voce Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit. 145.

incisa, la discrezionalità del piano è stata qualificata come assente, posto il carattere meramente dichiarativo delle previsioni del piano urbanistico in rapporto ai beni tutelati, rientranti nella competenza di amministrazioni diverse (oltre che sovraordinate) rispetto all'ente territoriale²⁰⁷. La discrezionalità del piano risulta altresì assente laddove posta in relazione con interessi differenziati di natura "dinamica", come nel caso della localizzazione di opere pubbliche di interesse statale (o comunque non di competenza dell'amministrazione che redige il piano), in grado altresì di sovrapporsi a scelte di piano già effettuate, attraverso meccanismi più o meno diretti²⁰⁸, secondo il modulo della "gerarchia degli interessi".

Nei termini richiamati, i contenuti del piano o sono connotati da discrezionalità estremamente ampia, qualora sussistente, oppure non discendono propriamente dall'esercizio di discrezionalità, perché eterodeterminati.

Rispetto a questo dualismo, per il vero, la modifica della disciplina del '42 da parte della c.d. Legge ponte ha prefigurato fattispecie di esercizio congiunto della discrezionalità delle scelte di piano tra le amministrazioni comunali e lo Stato, attraverso la facoltà riconosciuta agli apparati ministeriali coinvolti nel procedimento di approvazione dei piani di introdurre in essi modifiche *non sostanziali*, tali cioè da non stravolgere i contenuti essenziali del piano, e modifiche *indispensabili* per la tutela degli interessi "differenziati" (dinamici e conservativi), e dunque non ancorate ad un limite di sostanzialità²⁰⁹. Del carattere effettivamente cooperativo di tali apporti si è fortemente dubitato, in ragione della natura unilaterale delle modifiche, di fatto non "negoziabili" da parte dell'ente territoriale, nemmeno attraverso lo strumento procedurale delle controdeduzioni, non assistito da alcun successivo aggravio motivazionale in sede di approvazione.

²⁰⁷ In questo senso già poteva interpretarsi la disposizione di cui all'art. 7, comma 2 n. 5) della Legge n. 1150/1942, che include tra le indicazioni piano «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico». V. P. STELLA RICHTER, *op. cit.*

²⁰⁸ V. art. 81, commi 2, 3 e 4 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con riguardo alla localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale, e alla possibilità di potere superare il mancato ottenimento dell'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, in caso di difformità della localizzazione dallo strumento urbanistico.

²⁰⁹ Sui contenuti e sulla tipologia delle modifiche ammissibili, incisa anche da orientamenti giurisprudenziali ampliativi quanto alle modifiche necessarie, v. in particolare, P.L.PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene 2003, 94 ss.

In caso di modifiche esterne al piano può allora affermarsi che alla discrezionalità dell'ente territoriale si sostituisca quella, altrettanto ampia, dell'amministrazione sovraordinata, in aderenza alla ricostruzione, prevalsa in dottrina, della natura del piano approvato quale atto *complesso e ineguale*²¹⁰. Il carattere "sostitutivo" della discrezionalità esercitata nella fase di approvazione discende peraltro anche dalla sovrapposizione postuma delle modifiche su un progetto di piano già adottato, non necessariamente in grado di introitarle senza essere ricomposto nei suoi equilibri complessivi, con ogni conseguenza sul grado di conflittualità della fase di approvazione dei piani e sul piano della durata (eccessiva) del procedimento di c.d. "seconda battuta", per tale ragione oggetto di interventi legislativi di semplificazione, come il ricorso del silenzio-assenso.

Le modifiche sostanziali apportabili in sede di approvazione del piano possono essere inoltre preordinate a garantire l'osservanza degli *standard* urbanistici inderogabili, approvati in attuazione della Legge ponte del 1967²¹¹, al fine di prescrivere nelle opzioni di pianificazione il rispetto di limiti quantitativi di densità edilizia e di minima dotazione spaziale per opere e servizi di fruizione pubblica, corrispondenti alla tipologia di zonizzazione funzionale del piano e alle previsioni insediative in esse previste. Tali parametri, strettamente connessi alla garanzia di livelli minimi di "vivibilità" dell'ambiente urbano e dunque ancorati ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali²¹², hanno la peculiarità, a differenza delle già richiamate fattispecie di "eterodeterminazione" dei contenuti del piano, di informare internamente il processo di pianificazione, oltre ad essere verificabili alla relativa conclusione. Nondimeno, il carattere prettamente spaziale degli standard non assicura necessariamente l'attuazione del piano sul piano qualitativo delle opere realizzate e dei servizi offerti, né è in grado di incidere (a monte) sulle determinazioni riguardanti le modalità e la tipologia della zonizzazione

²¹⁰ Per tale posizione, affermata antecedentemente alle modifiche della legge ponte, ma sostanzialmente confermata dall'assetto successivo dei rapporti tra Stato e Comuni in tema pianificazione urbanistica, v. M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, *Giur. compl. Cass. civ.* 1950, II, 882, in contrapposizione alla tesi dell'atto complesso paritario sostenuta da A.M.SANDULLI, *Appunti per uno studio dei piani regolatori*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1958, II, 131.

²¹¹ D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

²¹² V. Art. 117 Cost., secondo comma, lett. m).

del territorio²¹³. Sul piano dell'effettiva prescrittività degli standard deve rilevarsi peraltro come la meccanica riconduzione alla zonizzazione abbia sospinto la giurisprudenza verso un (progressivo) superamento dell'applicabilità rigida degli stessi.

3.2 Interessi differenziati, piani “differenziati” e governo di area vasta

Tra i limiti posti all'esercizio della discrezionalità della pianificazione sono stati indicati gli interessi meritevoli di tutela (o di promozione) da parte di amministrazioni diverse da quelle competenti alla pianificazione urbanistica e territoriale. Tali interessi, per l'appunto differenziati, secondo la ricorrente espressione coniata dalla dottrina e qui già impiegata, sono di carattere eterogeneo, sia per la loro natura (conservativa o propulsiva di trasformazioni territoriali di interesse generale o sovralocale), sia per le modalità di relazione con i contenuti dei piani, in corso di elaborazione o già predisposti.

Entro tale vasta categoria di interessi, che sembra aver conosciuto nell'ordinamento continua proliferazione, possono ricomprendersi non solo la tutela dei valori paesaggistici, culturali ed ambientali e la localizzazione di opere pubbliche di interesse statale (o sovralocale), ma anche quella di opere ed interventi di pubblico interesse, categoria di significativa espansione nei tempi più recenti²¹⁴, e lo stesso regime proprietario di alcuni beni pubblici, come nel caso del demanio naturale e artificiale, o di fruizione collettiva (e.g. i beni gravati da usi civici)²¹⁵. Quanto alle modalità di raccordo degli interessi differenziati con la pianificazione territoriale, in alcuni casi essi si sovrappongono ai contenuti dei piani, o ne costituiscono vincolo

²¹³ V. P.STELLA RICHTER, *Diritto Urbanistico*, cit. 54, ove l'autore sottolinea che il raggiungimento delle finalità della normativa sugli standard dipende dalla loro effettiva utilizzazione e dunque dalla tempestività e adeguatezza dell'attuazione delle previsioni di piano. La previsione degli standard, inoltre, non incide direttamente a monte sugli equilibri compositivi del piano, stabiliti attraverso la zonizzazione del territorio, attraverso scelte che permangono nella piena discrezionalità del soggetto pianificatore.

²¹⁴ Possono includersi nella categoria, con riguardo al quadro normativo più recente, gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (art. 12 D.lgs. n. 387/2012), gli interventi autorizzati attraverso il procedimento dello sportello unico delle attività produttive (D.P.R. n. 160/2010), gli impianti di trattamento dei rifiuti (art. 208 D.lgs. n. 152/2006).

²¹⁵ In un'accezione lata, potrebbero includersi nella categoria degli interessi differenziati anche quelli “interni” alla pianificazione urbanistica, cui la legislazione di settore ha ricondotto strumenti di pianificazione specifici.

aprioristico²¹⁶, in altri vi si integrano al momento dell'elaborazione del piano o previo suo adattamento e modifica²¹⁷, in altri ancora ne privano di efficacia le disposizioni, nelle more dell'integrazione²¹⁸.

Al di là delle modalità di ingresso nella pianificazione urbanistica, l'attribuzione di tali interessi alla competenza primaria di amministrazioni non coincidenti con quelle responsabili del piano, oltre che diverse tra loro, è in grado di rompere la continuità del sistema del piano, con il rischio che quest'ultimo si riduca alla disciplina di soli "spazi interstiziali"²¹⁹ non oggetto di determinazioni amministrative eteronome. Ulteriore elemento di rischio è stato indicato nell'eventualità che l'emersione di interessi in grado incidere *ab externo* sul contenuto del piano determini di riflesso una disciplina incongrua degli usi delle restanti porzioni di territorio, in grado di generare su di esse sbilanciamenti funzionali e potenziali eccessi di carico, in assenza di forme di tutela autenticamente bilanciate con gli interessi confliggenti.

Sotto quest'ultimo aspetto, i segnalati inconvenienti non sono stati superati, ma anzi resi sovente più evidenti, a seguito dell'evoluzione degli interessi differenziati in oggetto di appositi poteri di piano settoriali, attribuiti con forme, tempistiche e modalità eterogenee, includenti altresì la diretta potestà conformativa degli usi del territorio. Tali strumenti di pianificazione, infatti, ancorché rivolti a forme di tutela "territoriale", sono rimasti tendenzialmente ancorati ad una logica settoriale, intesa viepiù alla ponderazione della tutela (primaria) con altri interessi pubblici, ma non ad un autentico bilanciamento tra gli stessi.

Tra le pianificazioni "differenziate", la più risalente è quella paesaggistica, già prevista, seppur a carattere facoltativo, dalla Legge 22 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali²²⁰ con riguardo ai complessi di immobili e alle

²¹⁶ Un esempio, in questo senso, è ricavabile dalla categoria dei vincoli ambientali discendenti dalla legislazione in materia di tutela dei beni paesistici o delle cose di interesse storico e artistico, per i quali si è tradizionalmente riconosciuta un'efficacia dichiarativa dell'interesse tutelato, costituente un presupposto aprioristico all'esercizio della discrezionalità del potere di piano.

²¹⁷ Sono variamente riconducibili a tale fattispecie le ipotesi di localizzazione di opere statali o di interesse sovralocale, anche in difformità dagli strumenti urbanistici vigenti, secondo il modello previsto dal già richiamato art. 81 del DPR 616/1977.

²¹⁸ Si riconnettono a tale casistica le misure di salvaguardia previste all'entrata in vigore di strumenti di pianificazione "differenziata" (quali i piani paesistici, su cui infra nel testo), nelle more dell'adeguamento richiesto ai piani urbanistico-territoriali.

²¹⁹ Per quest'espressione v. T. BONETTI, *op. cit.* 73

²²⁰ V. Art. 5 della L. 1497/1939.

bellezze d'insieme di valore paesaggistico. Nella loro versione originaria i piani paesistici, dunque, miravano ad un completamento areale della tutela dei beni, rimanendo distanti da una ricostruzione complessiva del paesaggio come "forma del territorio"²²¹. Contestualmente all'estensione *ope legis* e generalizzata della tutela paesistica a vaste porzioni del territorio corrispondenti alle bellezze naturali, legificata con la Legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. Legge Galasso), anche in risposta diffusi fenomeni di aggressione del territorio non adeguatamente disciplinati dall'esercizio periferico delle funzioni statali di tutela delegate alle Regioni, l'elaborazione dei piani paesistici, o in alternativa di piani urbanistico-territoriali a rilevanza paesistica, è divenuta obbligatoria da parte delle Regioni. In disparte l'inerzia con la quale tale attività è stata portata a termine, i piani paesistici, in alcuni casi elaborati congiuntamente ai piani territoriali regionali, sono rimasti legati alla disciplina d'uso delle aree a vario titolo soggette a tutela, per provvedimento o per legge.

Nelle categoria delle pianificazioni settoriali sono successivamente entrati i piani di bacino idrografico, di competenza statale, previsti dalla Legge 18 maggio 1989, n. 183, con funzioni molto articolate relative alla difesa del suolo, alla prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, alla tutela delle risorse idriche²²², riferite ad un ambito territoriale trasversale ai confini amministrativi di più enti territoriali e regionali perimetrato sui limiti del bacino idrografico, ed assegnato alla competenza amministrativa di soggetti *ad hoc*. Rispetto alle altre pianificazioni, sia urbanistico-territoriali sia di settore, la legge istitutiva dei piani ha attribuito ad essi carattere non derogabile di prevalenza, non senza suscitare dubbi e perplessità²²³. A poca distanza di tempo, la Legge 6 dicembre 1991 n. 394, di istituzione delle aree naturali protette di rilievo statale e regionale, ha introdotto un ulteriore strumento di piano a carattere "monofunzionale" per la protezione e la gestione dei parchi, anch'esso riferito ad un ambito trasversale, corrispondente alla perimetrazione dell'area protetta, assegnato alla

²²¹ Per tale ricostruzione estensiva del bene paesaggio, non limitata alla tutela e alla conservazione di singoli beni, ma inclusiva di ogni intervento umano che operi sulla forma territorio in senso dinamico e diacronico, v. soprattutto A.PREDIERI, *Voce Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981.

²²² La complessa articolazione delle funzioni riconducibili a tali tipologie di piani ne ha reso in prevalenza complessa e lunga la predisposizione, favorendo l'elaborazione di pianificazioni "stralcio", includenti solo alcuni degli obiettivi normativi assegnati.

²²³ Il criterio della prevalenza del piano di bacino sugli altri strumenti di piano è stato ribadito dall'art. 65 del D.lgs. n. 152/2006, il quale tuttavia non include tra i piani "cedevoli" la pianificazione paesaggistica.

competenza amministrativa di soggetti istituzionalmente dedicati (gli enti parco, ove istituiti), e dotato di capacità sostitutiva rispetto a tutti i piani urbanistico-territoriali, oltre che settoriali, applicabili²²⁴.

Il riordino della legislazione in materia paesaggistica avvenuto con il D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 ha confermato la preminenza della pianificazione paesaggistica rispetto al complesso del sistema della pianificazione urbanistico-territoriale e settoriale, attraverso rapporti e raccordi procedurali variamente configurati²²⁵. Nella configurazione più recente, i contenuti dei piani paesaggistici sono stati estesi spazialmente, perché riferiti alla totalità del territorio regionale, sul piano delle finalità di tutela, inclusive di obiettivi di valorizzazione e riqualificazione anche dei contesti compromessi, nonché degli interessi d'uso delle aree disciplinate, *anche* nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Nondimeno, permane nell'approvazione dei piani la centralità delle disposizioni di tutela dei beni e delle aree vincolate, anche sul piano procedurale, dal momento che per tali porzioni territoriali non è prescindibile l'accordo del Ministero dei Beni culturali e dei rispettivi organi periferici, il cui parere di compatibilità paesaggistica dei singoli interventi conserva la sua vincolatività, nel caso in cui l'avvallo dell'amministrazione statale non si estenda anche all'adeguamento dei piani urbanistici e territoriali discendente dal piano paesaggistico²²⁶.

Il quadro sinteticamente delineato si mostra molto distante non solo dal modello della gerarchia tra piani prefigurato dalla Legge urbanistica, dal momento che la diffusione dei piani territoriali di settore conferisce piuttosto al sistema i lineamenti di una “campana rovesciata”, ma anche da quello, al primo successivamente subentrato, della “gerarchia degli interessi”. Quest'ultimo criterio, infatti, non può dirsi operante in presenza di una molteplicità di interessi posti, almeno in linea teorica, in posizione di (pari)sovraordinazione, non potendosi ricavare indicazioni univoche da attestazioni normative contraddittorie e tra loro elidenti nella successione temporale²²⁷, con la

²²⁴ V. art. 12 Legge 6 dicembre 1991, n. 394

²²⁵ V. artt. 143, comma 9 e 145, comma 3 D.lgs. n. 42/2004. Quest'ultima disposizione conferma la prevalenza del piano paesaggistico anche sui piani di gestione delle aree naturali protette.

²²⁶ V. art. 146, comma 5, D.lgs. n. 42/2004.

²²⁷ Tale situazione di sovrapposizione plurima degli strumenti di piano è stata definita in dottrina come “lutulento pantano”. In questi termini, v. A.ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione urbanistica e pluralità delle fonti del diritto*, in F.PUGLIESE-E.FERRARI, *Presente e futuro della pianificazione*

conseguenza di dovere ricercare su base casistica i parametri risolutivi di possibili antinomie (tra piani) e contrasti (tra interessi). La soluzione delle antinomie²²⁸ dovrebbe allora ricercarsi in forme procedurali, affatto difficoltose, di coordinamento preventivo nella fase di elaborazione dei piani tra le autorità rispettivamente competenti²²⁹, tali da prevenire lo spostamento del confronto-scontro tra interessi all'interno della singola vicenda procedimentale attinente l'intervento da assentire. La complessità del confronto tra interessi (potenzialmente) antagonisti è stata significativamente incrementata dalla progressiva diffusione nell'ordinamento di pianificazioni-obiettivo in grado di interferire con le pianificazioni settoriali di tutela ambientale (a titolo esemplificativo possono annoverarsi i piani di sviluppo delle aree industriali, i piani dei trasporti, i piani di gestione dei rifiuti, i piani delle cave e delle attività estrattive).

Un possibile strumento di convergenza tra interessi in sede di pianificazione sovraordinata, e non solo con riguardo esclusivo agli interessi "differenziati" (o comprimari), è stato individuato dal legislatore nella predisposizione dei Piani Territoriali di coordinamento di competenza provinciale previsti dall'art. 15 della Legge n. 142/1990 (ora art. 20 D.lgs. n. 267/2000) con la funzione di indicare le destinazioni d'uso del territorio secondo le rispettive vocazioni, la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e vie di comunicazione, le linee di intervento per la salvaguardia degli assetti idrogeologici e le aree naturali suscettibili di protezione. Con riguardo specifico al coordinamento degli interessi "differenziati", l'art. 57 del D.lgs. n. 112/1998 ha successivamente previsto che il Piano di coordinamento possa assumere il valore e gli effetti dei piani tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, a condizione che nei settori interessati la definizione dei contenuti

urbanistica (Atti del Convegno nazionale AIDU di Napoli del 16-17 ottobre 1998), Milano, Giuffrè, 1999, 107

²²⁸ Un esempio paradigmatico può essere tratto dal possibile contrasto tra disposizioni di tutela del paesaggio e previsioni di tutela idrogeologica, che potrebbero comportare interventi attivi in contrasto con valori conservativi previsti dalle prime.

²²⁹ Significative forme di coordinamento se non di co-pianificazione sono previste in materia paesaggistica dagli artt. 143 e 145 D.lg. n. 42/2004. Il punto è preso in esame da A.BARTOLINI, *Le pianificazioni differenziate e il diritto mine*, in *Riv. giur. ed.* 2013, II, 93. L'autore indica anche come criterio comparativo quello della ragionevolezza e della proporzionalità, collegato ad un approccio in prevalenza casistico.

del piano avvenga d'intesa con le amministrazioni competenti. A differenza dei piani "differenziati" sopra richiamati, almeno in linea teorica, il Piano di coordinamento provinciale, si dimostra strumento in grado di governare più efficacemente le dinamiche evolutive del territorio, perché inclusivo al contempo di istanze di trasformazione e conservazione, in aderenza a quanto prefigurato nel risalente (e inattuato) modello del piano di coordinamento della Legge Urbanistica, e riferito ad un ambito territoriale più idoneo, perché prossimo allo svolgersi di tali dinamiche, ma non limitato da una prospettiva "municipale" necessariamente parziale e frammentata. Tale ambito, peraltro, potrebbe risultare non necessariamente ottimale in quanto pur sempre circoscritto ai confini amministrativi dell'ente provinciale, in ciò differenziandosi dalla previsione del legislatore del '42 di una determinazione casistica del perimetro dei *singoli* piani di coordinamento²³⁰.

Nella prassi, tuttavia, i piani di coordinamento provinciali si sono rivelati scarsamente effettivi rispetto agli obiettivi ad essi assegnati dal legislatore: da un lato, lo "schiacciamento" tra le competenze comunali e gli obiettivi di programmazione socio-economica della Regione, tenuta a verificarne il rispetto in sede di approvazione, ha contribuito a rendere il piano uno strumento di indirizzo debole rispetto alle dinamiche territoriali di trasformazione²³¹, dall'altro, con riferimento al coordinamento delle disposizioni di tutela ambientale, la mancanza o la difficoltà di pervenire ad accordi preventivi con le amministrazioni competenti ha impedito al piano di svolgere un effettivo ruolo di *sintesi* su scala vasta degli interessi "differenziati" sovrapposti²³², con il risultato di svolgere una funzione descrittiva e ricognitiva degli stessi, utile dal punto di vista della "lettura" del territorio ma non di quello operativo.

Allo stato, peraltro, grava sull'impiego e sull'aggiornamento dei piani di coordinamento la prevista soppressione delle Province (almeno) come enti territoriali

²³⁰ V. art. 5, comma 1 Legge n. 1150/1942. La competenza statale all'elaborazione dei Piani territoriali di coordinamento è stata formalmente abrogata a seguito del D.lgs. n. 112/1998.

²³¹ Sottolinea questo possibile schiacciamento, con diretto riferimento alla disciplina regionale lombarda, E.BOSCOLO, *Il superamento del principio della gerarchia tra i piani: il primato del Comune e l'indebolimento della pianificazione comunale*, in *Nuova Rass.* 2006, n. 5, 544.

²³² Con riguardo alla debolezza della previsione di accordi con le amministrazioni preposte alla tutela di interessi ambientali in vista di una programmazione effettivamente unitaria della gestione dell'ambiente, v. R.FERRARA, *Pianificazione territoriale e tutela ambientale*, in E.FERRARI-N.SAITTA-A.TIGNANO(a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, AIDU, Giuffrè 2001, 183-184, ove l'autore rileva come tale programmazione si traduca in una programmazione di tipo negoziato, il cui fallimento rappresenta elemento di debolezza e di contraddizione.

ad indirizzo politico autonomo e il subentro alle stesse di enti “di secondo livello” rappresentativi dei Comuni²³³, ovvero delle Città metropolitane nelle grandi aree urbane per le quali ne è costituzionalmente prevista l’istituzione. La prossima trasformazione degli assetti istituzionali relativi al governo c.d. “di area vasta”, dunque, non potrà che incidere anche sui contenuti e sulle modalità di esercizio della rispettiva funzione di pianificazione, in senso corrispondente al mutamento dei rapporti tra gli interessi coinvolti (locali e sovraordinati), con il rischio peraltro che la perdita di legittimazione politica diretta dell’ente territoriale intermedio indebolisca ulteriormente i piani di coordinamento, a fronte del rafforzamento di spinte eccentriche.

Alla necessità di superamento dei limiti dimensionali e di adeguatezza tecnica e conoscitiva della pianificazione municipale, si aggiunge altresì l’esigenza di superamento dell’uniformità funzionale, anche tra piani territorialmente equiordinati, posta la diversità tra gli ambiti di area vasta, entro i quali emerge senz’altro una differenziazione per le grandi aree urbane e peri-urbane²³⁴. La perimetrazione degli ambiti del resto è di per sé momento di particolare sensibilità che richiederebbe la preventiva comprensione delle interrelazioni e degli scambi tra i sistemi ambientali e antropici: in questa prospettiva, il criterio amministrativo è suscettibile di rompere continuità territoriali e ambientali che dovrebbero successivamente ricomporsi attraverso modelli cooperativi e di scambio informativo tra gli enti coinvolti²³⁵, di non facile attuazione e incidenti su tempi e costi del processo di piano; diversamente, la creazione di ambiti trasversali o sovraordinati disallineati rispetto all’assetto delle competenze incorre nel rischio di scarso sostegno all’elaborazione e all’attuazione del piano, anche ove affidate a soggetti *ad hoc*.

²³³ V. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Legge Del Rio), recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni, art. 1, commi da 51 a 100.

²³⁴ Nella direzione di tale differenziazione, possono indicarsi nel contesto normativo attuale, la previsione di cui all’art. 1, comma 44, lett. a) della richiamata L. n. 56/2014, con riguardo all’inclusione, tra le funzioni proprie delle città metropolitane, dell’«adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all’esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza».

²³⁵ Esempio paradigmatico in questo senso, è rappresentato proprio dai confini delle aree metropolitane, la cui continuità territoriale può essere più estesa dei confini amministrativi ad esse pertinenti, raramente peraltro ricomprensivi dei poli territoriali che da esse sono influenzati, in via diretta o indiretta, anche e soprattutto sotto il profilo ambientale.

3.3 Il rapporto (complesso) tra Valutazione di impatto ambientale e pianificazione territoriale

L'integrazione dell'interesse ambientale nei processi decisionali pubblici, al fine di valutarne preventivamente gli effetti e di orientarne i contenuti, è stata esigenza avvertita, anche negli ordinamenti "pionieri" della valutazione ambientale, in tempi ben più recenti rispetto all'impiego degli strumenti della pianificazione urbanistica. Rispetto agli interessi ambientali quest'ultima ha tradizionalmente assunto, almeno con riguardo alla tecnica della zonizzazione, una funzione di separazione spaziale delle situazioni di conflitto potenziale tra gli usi del territorio ed è stata successivamente affiancata da comparti normativi rivolti alla regolazione delle attività impattanti sugli equilibri ecologici e sulla salute pubblica, attraverso la fissazione generale di *standard* o di livelli di accettabilità delle emissioni inquinanti e degli impatti.

Per lungo tempo le due discipline sono rimaste disgiunte e prive di raccordi funzionali disciplinati dall'ordinamento, anche a fronte degli intuibili profili di interazione²³⁶. Ad esse si è successivamente aggiunta, in funzione integrativa e non sostitutiva, la previsione specifica di strumenti di prevenzione degli impatti di maggiore entità e dimensione attraverso puntuali obblighi valutativi delle conseguenze ambientali delle trasformazioni territoriali più rilevanti. Dagli strumenti di regolazione cui si affianca, la valutazione ambientale si discosta innanzitutto per avere ad oggetto uno scrutinio degli impatti focalizzato sulla fattispecie concreta e rapportato temporalmente al contesto di riferimento dell'intervento. Diversamente, la zonizzazione funzionale e la predeterminazione di limiti emissivi operano su un piano generale, per quanto anche la prima possa essere in concreto corroborata da una verifica preliminare della "tollerabilità" degli usi rispetto alla natura del territorio: la

²³⁶ V. P.DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, 2000, 107, ove l'autore rileva come la composizione dei potenziali conflitti di interessi discendenti dalla localizzazione sul territorio di attività inquinanti sia stata affrontata dall'ordinamento secondo tre criteri, di cui «il primo è fondato sulla separazione spaziale (e funzionale) delle situazioni in eventuali contrasto, e trova la sua attuazione con la normativa urbanistica; il secondo, sulla fissazione di standard o livelli di accettabilità nella esposizione della popolazione e/o dell'ambiente a determinate sostanze inquinanti (...); il terzo, di più recente introduzione, è costituito dall'adozione di misure specifiche di prevenzione dei maggiori impatti ambientali e dei rischi di incidenti rilevanti, e costituisce un profilo *integrato* delle discipline afferenti alla gestione del territorio [su cui, v. infra nel testo]».

definizione delle destinazioni d'uso, infatti, risulta "anelastica" rispetto alla normativa ambientale e all'evoluzione dei suoi contenuti; specularmente, la definizione di limiti e standard non tiene conto di esigenze di differenziazione dovute alla diversità dei contesti territoriali né dell'eventualità di impatti sinergici e cumulativi di attività convergenti entro le medesime aree. Ulteriore connotato di peculiarità della valutazione ambientale è il carattere integrato del suo oggetto, tale da includere una pluralità di matrici ambientali e di altri interessi, non considerati o considerati separatamente dalle normative (e dagli strumenti di pianificazione) settoriali.

Già prefigurata nei programmi comunitari di azione in materia ambientale quale strumento di tutela integrata e preventiva in grado di superare approcci settoriali poco efficaci, la valutazione di impatto ambientale fa ingresso nell'ordinamento europeo a seguito della Direttiva CEE 85/337, adottata sulla scorta dei poteri impliciti riconosciuti dai Trattati alla Comunità Economica per armonizzare la legislazione degli Stati membri in funzione del miglior funzionamento del mercato interno²³⁷. Un'interpretazione meramente "mercatista" della Direttiva, tuttavia, non sarebbe del tutto coerente rispetto all'innovatività dei suoi contenuti: essa, infatti, non solo è preordinata ad evitare sbilanciamenti tra gli oneri economici e procedurali previsti in materia ambientale nei diversi ordinamenti nazionali, ma risulta altresì improntata ad un innalzamento generale del livello di tutela ambientale, pur nell'assenza in allora di una politica ambientale istituzionalizzata in materia, e soprattutto del livello di coinvolgimento degli attori interessati nel processo decisionale relativo alle trasformazioni ambientalmente rilevanti.

Nondimeno la Direttiva nasce storicamente da un complesso negoziato tra gli Stati membri, all'esito del quale la configurazione finale dello strumento, assimilato al modello della normativa francese sulla protezione della natura, ne esce ben più ridotta nel campo di applicabilità rispetto a quanto previsto dai programmi di azione e in altri ordinamenti (quali quelli Nordamericani): sono infatti oggetto di valutazione unicamente i progetti appositamente elencati, nonché, in via eventuale, sulla base della

²³⁷ V. Considerando n. 2, Direttiva 85/337

valutazione degli Stati membri, quelli di minore impatto previsti in un elenco ulteriore. Ne rimangono escluse le decisioni relativi a piani, programmi e atti normativi²³⁸.

Nell'ordinamento interno, la Direttiva comunitaria è stata recepita in via transitoria dalla Legge n. 349/1986, nelle more di un apposito intervento legislativo organico la cui assenza ha conferito carattere di sostanziale definitività alla normativa di prima battuta, come integrata dalla disciplina regolamentare approvata con il D.p.c.m. 10 agosto 1998 n. 377²³⁹ e il successivo D.p.c.m. 27 dicembre 1988²⁴⁰ in relazione alle tipologie di opere assoggettate a valutazione, alle modalità di istruttoria e di redazione dei contenuti degli studi di impatto ambientale da parte dei soggetti proponenti. Nelle more di un intervento organico di fonte statale, rimasto vacante fino al recente (e travagliato) intervento normativo di cui al D.lgs. n. 152/2006 (entrato in vigore solo nel 2007), la necessità di dare (completa) attuazione alla disciplina comunitaria anche con riguardo agli interventi assoggettati a valutazione "eventuale" ha condotto all'approvazione di un atto di indirizzo e coordinamento, approvato con D.P.R. del 12 aprile 1996²⁴¹, per la disciplina e lo svolgimento dei relativi procedimenti di valutazione ambientale in sede regionale. Ne è discesa dal quadro indicato una disciplina procedimentale plurilivello della valutazione di impatto ambientale, basata al contempo su un nucleo non riducibile, delineato a livello statale, e su un'articolazione normativa regionale, comunque delimitata nei margini di manovra dalle indicazioni statali e prima ancora da quelle derivanti dalla Direttiva comunitaria, secondo uno schema nella sostanza mantenuto anche a seguito dell'approvazione del D.lgs. n. 152/2006.

Del nucleo forte del procedimento sono parte integrante l'attribuzione in capo al soggetto proponente, pubblico o privato, di oneri informativi e istruttori sui possibili

²³⁸ Con riguardo all'estraneità dall'ambito di applicabilità della Direttiva dei piani e programmi, rileva F.PAGANO, *Valutazione di impatto ambientale: rapporti tra Via e pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Riv. giur. ed.* 1998, II, 217 come "la considerazione delle ragioni di realismo politico che, a livello comunitario, hanno all'epoca suggerito la suddetta limitazione può valere al fine di riconoscere alla Comunità "attenuanti" politiche, non anche al fine di far ritenere condivisibile la scelta riduttiva da essa operata".

²³⁹ Recante «Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'art. 6 della Legge 8 luglio 1986, n. 349» (G.U. 31 agosto 1988, n. 204).

²⁴⁰ Recante «Norme tecniche per la redazione degli studi di compatibilità ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità» (G.U. 5 gennaio 1989, n. 5).

²⁴¹ Recante «Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1 della L. 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale» (G.U. 7 settembre 1996, n. 210).

impatti ambientali degli interventi, la riserva di valutazione tecnica sugli stessi da parte di organi designati, l'incomprimibilità del carattere aperto della valutazione agli apporti partecipativi del pubblico. A tale nucleo sono poi da aggiungersi scansioni procedurali eventuali, già previste dal D.P.R. 12 aprile 1996 e poi codificate dalla Direttiva CEE 97/11 di modifica della prima Direttiva VIA, quali la definizione preventiva tra il soggetto proponente e l'amministrazione competente alla valutazione dei contenuti dell'indagine istruttoria sugli impatti (c.d. *scoping*), oppure la verifica preliminare della significatività degli impatti, al fine di vagliare la necessità della valutazione (c.d. *screening*). Ulteriore elemento unificante del modello procedimentale è costituito dalla "ritenzione" verso l'alto, in corrispondenza della potestà normativa statale o regionale, della relativa funzione amministrativa, in ragione della rilevanza, della latitudine degli interessi e della scala di impatto degli interventi soggetti a valutazione, salva la possibilità di delega "per particolari tipologie di progetti",²⁴².

Aspetto non compiutamente affrontato dalla normativa interna, né a monte dalla stessa Direttiva comunitaria, in ragione della limitazione del suo campo di applicabilità ai (soli) progetti, è rappresentato dal rapporto tra la valutazione di impatto ambientale e gli atti di pianificazione e programmazione, nonché, più in particolare, quello tra la valutazione e i contenuti della pianificazione territoriale e urbanistica, di particolare sensibilità anche alla luce del ricordato carattere tendenzialmente "sovraordinato" della competenza decisionale del procedimento ambientale, sulla scorta della dimensione territoriale degli interventi e dei loro impatti (ambientali e socio-economici).

Un'indicazione in merito, per quanto parziale, poteva rinvenirsi nel D.p.c.m. n. 377/1988, laddove, nell'elencazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale da redigersi a cura del soggetto proponente, prevedeva che lo studio indicasse la localizzazione dell'intervento riferita all'incidenza spaziale e territoriale e sulle risorse naturali, nonché «*alla corrispondenza ai piani urbanistici, paesistici, territoriali e di settore, agli eventuali vincoli paesaggistici, archeologici, demaniali e*

²⁴² Art. 4, lettera c) D.P.R. 12 aprile 1996. Le funzioni inerenti ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale sono state delegate in alcuni casi alla Province, ma non agli enti locali minori. Il potenziale impatto dei progetti inclusi negli allegati è quasi sempre riferito ad una scala vasta.

*idrogeologici»*²⁴³, per quanto la verifica di tale corrispondenza non fosse espressamente ricompresa dal medesimo D.p.c.m. nell'oggetto dell'istruttoria tecnica della valutazione²⁴⁴. Il successivo D.p.c.m. del 27 dicembre 1988, tuttora in vigore, ha previsto che lo Studio di impatto ambientale si articoli in un quadro programmatico, progettuale e ambientale e che nell'ambito del primo di tali quadri il proponente fornisca gli elementi conoscitivi attinenti alle relazioni tra l'opera progettata e gli atti di pianificazione e programmazione territoriale e di settore, qualificati come "parametri di riferimento" per la costruzione del giudizio di compatibilità ambientale²⁴⁵. Il rapporto tra le previsioni di pianificazione e programmazione e il giudizio di compatibilità non è comunque configurabile in termini sillogistici dal momento che lo stesso D.p.c.m. precisa che *«è comunque escluso che il giudizio di compatibilità ambientale abbia ad oggetto i contenuti dei suddetti atti di pianificazione e programmazione, nonché la conformità dell'opera ai medesimi»*²⁴⁶.

Dalla richiamata disposizione, affatto problematica per le implicazioni da essa nascenti nonostante la sua laconica formulazione, si desume la conferma dell'estraneità dei piani e programmi rispetto al perimetro della valutazione ambientale – il che di per sé risulta in accordo con la configurazione impressa dalla normativa primaria e comunitaria – ma soprattutto l'indicazione del carattere *eterogeneo*, oltre che non consequenziale, della valutazione ambientale rispetto agli strumenti di piano e alle rispettive dinamiche, da cui il procedimento di valutazione ambientale si distingue per la previsione di strumenti partecipativi funzionali alla definizione del contenuto della decisione finale e per la collaborazione istruttoria da parte dello stesso soggetto promotore dell'intervento.

²⁴³ V. art. 2, comma 3 lett. a) D.P.C.M. n. 377/1988

²⁴⁴ Ai sensi dell'art. 6, l'istruttoria ha le seguenti finalità: «a) accertare la completezza della documentazione presentata; b) verificare la rispondenza della descrizione dei luoghi e delle loro caratteristiche ambientali a quelle documentate dal proponente; c) verificare che i dati del progetto, per quanto concerne i rifiuti liquidi e solidi e le emissioni inquinanti nell'atmosfera, corrispondano alle prescrizioni dettate dalla normativa di settore; d) accertare la coerenza del progetto, per quanto concerne le tecniche di realizzazione e dei processi produttivi previsti, con i dati di utilizzo delle materie prime e delle risorse naturali; e) accertare il corretto utilizzo delle metodologie di analisi e previsione, nonché l'idoneità delle tecniche di rilevazione e previsione impiegate dal proponente in relazione agli effetti ambientali; f) individuare e descrivere l'impatto complessivo del progetto sull'ambiente anche in ordine ai livelli di qualità finale, raffrontando la situazione esistente al momento della comunicazione con la previsione di quella successiva».

²⁴⁵ Art. 3, comma 1 D.p.c.m. 27 dicembre 1988.

²⁴⁶ Art. 3, comma 1, secondo periodo, D.p.c.m. 27 dicembre 1988.

Tale alterità si rivela in particolare sul piano della modulazione del giudizio di compatibilità in rapporto al contesto temporale di riferimento (ambientale ma anche economico-sociale) e su quello dell'ampiezza dei parametri di giudizio, in grado di ricomprendere, integrandoli, la stima e la valutazione della pluralità degli impatti ambientali e trova riscontro nella disciplina del rapporto con gli strumenti di piano²⁴⁷: sotto il primo profilo, il d.p.c.m. prescrive che lo studio di impatto includa il rapporto di *coerenza* dell'intervento con gli obiettivi della pianificazione e metta in evidenza per l'area interessata le «*eventuali modificazioni intervenute con riguardo alle ipotesi di sviluppo assunte a base delle pianificazioni*»²⁴⁸; dall'altro lato, il carattere trasversale della valutazione implica il vaglio complessivo degli strumenti di piano e dunque l'analisi preventiva delle «*eventuali disarmonie di previsioni contenute in distinti strumenti programmatori*»²⁴⁹.

Entro queste coordinate appare dunque fisiologico, oltre che legittimo, che l'esito della valutazione di impatto ambientale possa risultare negativo, anche in presenza di interventi formalmente *compatibili* con gli strumenti di pianificazione territoriale e di programmazione sovraordinati, senza peraltro che la circostanza risulti di per sé contraddittoria²⁵⁰ né tantomeno incidente sulla perdurante validità di tali strumenti. Problematico è il caso in cui l'intervento sia stato preventivamente previsto a livello pianificatorio, con le conseguenti ripercussioni sulla coerenza complessiva delle previsioni in caso di mancata attuazione dell'opera contemplata. Particolarmente

²⁴⁷ Con riguardo all'innovatività dello strumento nell'ordinamento, v. già P.STELLA RICHTER, *op. cit.* 34, ove l'autore sottolinea che non è escluso, sulla base di "un'elaborata teoria" sotto il nome di valutazione di impatto ambientale, che la considerazione dei riflessi che la realizzazione di un'opera può avere sul territorio e sull'ambiente, sia fatta prima ancora che venga adottata una decisione definitiva sul se addivenire alla realizzazione stessa. L'autore, nondimeno, rileva come l'introduzione dello strumento della valutazione non potrebbe incidere sulla funzione, precipua della pianificazione urbanistica, di provvedere all'effettiva individuazione della localizzazione dell'opera (in ciò confermato quanto sopra detto in merito alla previsione normativa di non diretta incidenza sugli strumenti di piano degli esiti della valutazione).

²⁴⁸ V. art. 3, comma 2, let. b) D.p.c.m. 27 dicembre 1988.

²⁴⁹ V. art. 3, comma 3, lett. b), D.p.c.m. 27 dicembre 1988.

²⁵⁰ V. Circolare Ministero dell'Ambiente 8 ottobre 1996 n. GAB/96/15326, recante "Principi e criteri di massima della valutazione di impatto ambientale", G.U. 26 novembre 1996, n. 277 ove si specifica che la previsione che i contenuti degli strumenti di piano costituiscano parametri di riferimento per la costruzione del giudizio di compatibilità ambientale «non può essere interpretata nel senso che il potere di valutazione ambientale sia un potere preordinato esclusivamente a muoversi nell'ambito degli strumenti primari e debba limitarsi quindi alla verifica di compatibilità delle specifiche soluzioni progettuali con l'ambiente nel quale, in base alla pianificazione, l'opera sia comunque destinata a collocarsi, ove coerente con detta pianificazione».

critica è invece la fattispecie (speculare) relativa ad interventi la cui compatibilità ambientale può essere in concreto condizionata alla percorribilità di alternative o di modifiche progettuali non compatibili con il complesso degli strumenti pianificatori applicabili: di tale eventualità, del resto, tutt'altro che ipotetica a fronte della pluralità delle pianificazioni sia a livello territoriale che settoriale, tiene conto la stessa disciplina del d.p.c.m. 27 dicembre 1988 nella parte in cui include tra i contenuti del quadro programmatico dello studio di impatto l'esame delle possibili disarmonie tra i diversi strumenti piano²⁵¹.

Il carattere problematico di quest'ultima fattispecie si collega alla già indicata esorbitanza dei contenuti dei piani e dei programmi dall'oggetto della valutazione ambientale. La possibilità di prendere in esame anche alternative progettuali *svincolate* dalle previsioni di piano è stata confermata dall'interpretazione del d.p.c.m. 27 dicembre 1988 fornita da parte del Ministero dell'Ambiente²⁵², nell'ambito della quale è stato altresì precisato come, dalla limitazione della valutazione ai soli interventi progettuali, consegua unicamente la preclusione di un'incisione diretta sugli strumenti di piano attraverso la previsione di prescrizioni nel giudizio di compatibilità, fermo restando il potere-dovere di adottare un giudizio negativo sul progetto, ancorché conforme agli strumenti di piano, laddove siano ipotizzabili sul piano della sostenibilità ambientale (ed economica)²⁵³ scelte diverse, anche se non coerenti con tali strumenti, sui quali ogni intervento rimane attribuito alla sede competente²⁵⁴.

Posta la necessità da parte dei soggetti proponenti di attenersi alle prescrizioni discendenti dai piani nel corso della stessa elaborazione progettuale, la soluzione di

²⁵¹ V. Circolare 8 ottobre 1996, cit. ove si puntualizza che «tale indicazione, infatti, non avrebbe alcuna utilità concreta se non riguardata alla luce del potere del Ministro dell'ambiente di valutare, in sede di V.I.A., le possibili soluzioni alternative, anche svincolate dallo strumento di pianificazione nel quale l'opera progettata si inserisce».

²⁵² V. Note precedenti.

²⁵³ Anche l'inclusione dei fattori economici nella valutazione di impatto veniva messa in luce dalla stessa Circolare ministeriale del 1996, laddove precisa che «la valutazione di impatto ambientale debba avere ad oggetto non solo i contenuti tecnici, ma, altresì, quelli economici del progetto esaminato, essendo di tutta evidenza che, a parità di ripercussioni ambientali, il parere positivo potrà riguardare il progetto meno costoso, ovvero, a parità di costi, quello avente minore impatto ambientale, attraverso comunque un'analisi dei costi e dei benefici sociali, in rapporto ai costi ambientali».

²⁵⁴ V. Circolare 1996, cit., ove è precisata l'inclusione nell'ambito della valutazione ambientale del «giudizio circa la non accettabilità dello specifico progetto, sotto il profilo ambientale, ove siano ipotizzabili scelte diverse, ancorché la loro concreta realizzazione richieda un intervento a monte sugli strumenti di piano e programmazione in atto (...) restando rimessa alla sede competente ogni decisione circa scelte diverse».

coordinamento così configurata non appare soddisfacente, innanzitutto sul piano dei tempi e dei costi, poiché la realizzabilità dell'alternativa progettuale migliore rimarrebbe condizionata allo svolgimento di un nuovo procedimento valutativo, e prima ancora all'elaborazione della diversa soluzione realizzativa sulla base delle modifiche degli strumenti di piano (ove effettivamente intervenute). Ma anche a voler configurare la facoltà per il soggetto proponente di scrutinare in via diretta la percorribilità delle soluzioni progettuali più compatibili, seppure non conformi agli strumenti di piano, anche sulla scorta della possibilità di ottenerne la modifica al termine del procedimento attraverso meccanismi più o meno diretti e variamente concertati con gli enti territoriali interessati (come avviene nel caso della localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico), la "retroazione" degli esiti della valutazione ambientale sul contenuto degli strumenti di piano rimarrebbe pur sempre delimitata agli effetti del singolo intervento, non potendo incidere sulla formazione delle scelte di pianificazione e nemmeno sulla loro coerenza interna (potenzialmente pregiudicata, al contrario, dalla successione di modifiche "puntuali").

L'effetto riduttivo di tale limitazione sulle potenzialità della valutazione ambientale quale strumento per il conseguimento dell'obiettivo della protezione dell'ambiente e del miglioramento della qualità della vita umana ha costituito un elemento di contraddittorietà, anche in sede comunitaria, in relazione agli stessi scopi ad esso assegnati tanto da far rilevare una evidente *incongruenza* tra tali scopi e la collocazione procedurale della valutazione a livello di singola progettazione, cioè «*in un momento in cui un insieme di scelte di principio appare già definito*», mentre la sua applicazione "a monte", nella fase di piano o programma, consentirebbe di «*tenere conto, preventivamente, di tutte le alternative attivabili*». L'anticipazione della valutazione, inoltre, consentirebbe di poter ponderare più facilmente, in ragione delle potenzialità di carico ambientale del territorio, gli effetti cumulativi e sinergici di più progetti, non compiutamente apprezzabili in caso di valutazioni disgiunte²⁵⁵.

Non sempre, tuttavia, risulta possibile un'anticipazione della valutazione ad una fase programmatica, in particolare per ciò che attiene alla realizzazione dei grandi

²⁵⁵ Per la stessa ragioni non è coerente procedere a valutazioni "frazionate" per grandi opere suscettibili di essere realizzate in tempi e fasi diverse per porzioni "segmentabili". In merito alla non ammissibilità di procedure di valutazione ambientale frazionate, v. Circolare Ministero dell'Ambiente 7 ottobre 1996. n. GAB 96/15208.

progetti di opere pubbliche o di pubblico interesse che non risultano previamente inseriti in appositi strumenti sovraordinati di pianificazione, se non in atti di programmazione settoriale, ma che, all'opposto, vanno ad incidere sugli strumenti di piano territoriali e urbanistici già elaborati. Molti degli interventi rientranti nell'ambito di applicabilità della valutazione di impatto, specie di quella a carattere obbligatorio, hanno peraltro portata e dimensioni non riducibili alla scala locale e risultano normalmente estranei alle relative previsioni di piano. Viceversa, non sussistono rapporti diretti tra la valutazione ambientale e l'elaborazione dei piani urbanistici e territoriali nemmeno con riguardo ai contenuti di questi ultimi diversi dalla localizzazione degli interventi soggetti all'applicabilità del giudizio di compatibilità ambientale, fatta eccezione almeno per degli interventi di trasformazione urbana superiori a determinate soglie di estensione (inclusi tra gli interventi soggetti a verifica di assoggettabilità dal D.P.R. 12 aprile 1996)²⁵⁶.

L'assoggettamento alla valutazione di impatto ambientale di interventi di trasformazione territoriale costituisce un primo avanzamento nella direzione dell'applicazione nelle scelte di piano dei principi di precauzione e prevenzione in materia ambientale, in quanto tali interventi, seppur di frequente relativi a progetti, sono al contempo inseriti in piani e programmi²⁵⁷, in genere di carattere settoriale o attuativo rispetto alla pianificazione urbanistica e territoriale. La limitazione dello scrutinio ambientale alla fase attuativa delle trasformazioni territoriali, e solo in relazione a quelle eccedenti per estensione soglie di rilevanza prefissate, ne esclude un'effettiva incidenza "a monte" sul contenuto delle scelte relative all'avvio e alla localizzazione di tali iniziative. Allo stesso modo sono sottratti alla valutazione gli impatti progressivi delle trasformazioni (maggioritarie) che discendono dagli effetti di "microunità operative"²⁵⁸, come avviene nel caso dello sviluppo edilizio diffuso.

²⁵⁶ V. D.P.R. 12 aprile 1996, Allegato B, Punto 7, lett. b) (v. ora Allegato IV della Parte II del D.lgs. n. 152/2006). Ai sensi di tale disposizione sono assoggettabili a valutazione di impatto ambientale «i progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori a 40 ha e i progetti di sviluppo urbano all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori ai 10 ha». Ad essi possono aggiungersi i porti turistici, la trasformazione di aree non coltivate in aree soggette a sfruttamento agricolo intensivo, interventi di deforestazione, progetti di sviluppo di zone industriali, campeggi e villaggi turistici, centri turistici residenziali ed esercizi alberghieri.

²⁵⁷ V. F.PAGANO, *Valutazione di impatto ambientale*, cit. 217

²⁵⁸ Utilizza questa espressione G.MURARO, *Valutazione di impatto ambientale e analisi economica*, in *Riv. Giur. amb.* 1987, 15, ove si afferma che «quando il problema ambientale si configuri come effetti di microunità operative – come è ad esempio per gran parte dell'inquinamento e dello sviluppo

Soprattutto con riferimento a queste ultime tipologie di trasformazioni territoriali, l'applicazione anticipata della valutazione ambientale al momento della formulazione delle scelte di piano appare quale via necessitata al fine di consentire il pieno esplicarsi della valutazione come strumento di prevenzione nel medio e lungo periodo dei possibili danni ambientali – spesso a “percettibilità debole” – discendenti dall'esercizio non corretto del potere di piano²⁵⁹.

4. Elementi attuali di scenario

La constatazione della distanza tra il sistema di pianificazione urbanistica e territoriale configurato dall'impianto normativo del '42 e quello attualmente “praticato” nel vigente contesto normativo, è convincimento diffuso. Più articolata invece è la riflessione sulle ragioni, poste alla base di questo distacco, ammesso che sia corretto parlare di un distacco, in luogo di una divergenza presente sin dalle origini, poi divaricatasi. Elemento ricorsivo di questo allontanamento, in parte già tratteggiato, è rappresentato dalla scarsa capacità di adattamento degli strumenti generali di piano a contesti differenziati, oltre che mutevoli nel tempo, nonché di una debole inclusività del complesso degli interessi degli attori coinvolti e/o dal processo di pianificazione e dai suoi esiti.

Le conseguenze di tale inadeguatezza possono ravvisarsi, e da tempi non recenti, in sempre più evidenti spinte “centrifughe” dal piano, nella direzione di una frammentazione dei suoi contenuti, obiettivi e finalità. A tali spinte hanno altresì contribuito, intrecciandosi con esse, i processi di delocalizzazione connessi all'attuazione dell'ordinamento regionale, prima, e della Riforma costituzionale del Titolo V, poi, dando impulso al sviluppo di sistemi di pianificazione variamente

residenziale – un'elementare regola di razionalità impone che l'eventuale valutazione dell'impatto sia anticipata al momento della formulazione del piano territoriale (...) e che tanto più si progredirà lungo la via della pianificazione territoriale e della preventiva stima delle implicazioni ambientali delle proposte legislative, tanto meno ci sarà bisogno di ricorrere alla costosa valutazione di singoli progetti».

²⁵⁹ Sul collegamento tra pianificazione e danno ambientale, v. P.STELLA RICHTER, *La pianificazione territoriale come strumento di prevenzione del danno ambientale*, in *Giust. Civ.* 1988, III, p. 161, ove l'autore sottolinea il ruolo centrale della pianificazione come strumento di prevenzione, soprattutto con riguardo alle attività lecite che, reiteratamente prodotte, sono le cause principali delle alterazioni ambientali, sottolineando altresì che «nel solco di una tendenza pessimistica circa la idoneità della pianificazione, si pone la stessa direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale, che rinvia caso per caso il dibattito sulla realizzazione o meno di ciascuna grande opera».

configurati, negli strumenti e nei rapporti, anche dal punto di vista normativo. Fattore acceleratore delle tendenze in atto, e di incidenza sempre maggiore, è rappresentato dalla competitività crescente tra i singoli territori, oltre che tra singoli paesi, nel contesto dei processi di globalizzazione dei mercati e delle economie, in grado di incrementare le connessioni e gli scambi tra i poli territoriali, sempre più proiettati – senza diaframmi – nell’“arena” competitiva, per concorrere all’attrazione di investimenti e di risorse economiche e umane, in definitiva per promuovere, consolidare o accrescere il proprio sviluppo (non solo economico).

Ulteriormente incisivo da questa prospettiva è il contesto attuale di crisi economico-finanziaria e di bilancio in cui versano gli enti territoriali, propensi da questa prospettiva a favorire iniziative di sviluppo e di crescita di cui possa beneficiare la collettività territoriale di riferimento – se non lo stesso soggetto pubblico esponenziale della stessa. A dinamiche di trasformazione (progressivamente più) rapide, non sempre debitamente ponderate nella loro coerenza con i contesti territoriali di riferimento, si contrappongono, al presente come in passato, istanze conservative degli stessi, incarnate da soggetti diversi da quelli competenti alla pianificazione generale, nonché sempre più spesso oggetto di strumenti di pianificazione *ad hoc*: anche tali interessi, sopra indicati come differenziati, in aderenza alla qualificazione diffusa in letteratura, nella misura in cui vengono a costituire forme di limite e di controllo sui contenuti di piano, si attecchiano a (ulteriori) elementi di frammentazione.

Di converso, nel senso di un bilanciamento delle richiamate spinte di frammentazione, se non di un loro assorbimento almeno in senso prospettico, appaiono ascrivibili le tendenze, variamente emergenti nell’ordinamento, verso un’integrazione sempre più stretta degli obiettivi della pianificazione territoriale e degli interessi ad essa sottesi, non nel senso di un mero contemperamento degli stessi, ma piuttosto di una loro integrazione propositiva nell’orizzonte di uno sviluppo territoriale complessivo, e in quanto tale sostenibile, perché risultante dalla combinazione (ottimale) di aspetti economici, sociali e ambientali, tra di loro interagenti (e non “massimizzabili” indipendentemente l’uno dall’altro)²⁶⁰. Tale tendenza trova ormai diffuso riscontro sul piano normativo regionale, attraverso la

²⁶⁰ V. supra Cap. I

previsione di una differenziazione funzionale dello strumento urbanistico generale, in una parte strategica e in una operativa (con la prima direttamente connessa).

In quest'ottica i piani territoriali assumono, almeno in via potenziale, connotati propriamente strategici, secondo un significato più ampio rispetto a quanto di per sé insito nel contenuto della funzione di piano (l'organizzazione di un insieme di azioni, mezzi e risorse nello spazio e nel tempo in vista di uno scopo), perché inclusivo di uno spettro lato di obiettivi, anche e soprattutto attraverso il ricorso ad un metodo "strategico": l'ingresso partecipativo nel procedimento delle istanze e degli interessi, che a quegli obiettivi si collegano, provenienti dalla pluralità degli attori coinvolti, e che al piano possono conferire supporto, anche e soprattutto nel suo momento attuativo²⁶¹. Al fine di evitare che anche l'elaborazione in senso strategico dei piani si risolva in un pluralismo (di strategie, appunto) ad effetto disgregante, oltre che potenzialmente impattante sugli equilibri territoriali, l'integrazione degli obiettivi della pianificazione dovrebbe tenere conto altresì della pluralità dei livelli di governo del territorio interessati, sia in senso orizzontale, mediante la ponderazione delle istanze delle comunità territoriali condividenti problematiche e opportunità, sia in senso verticale, attraverso il confronto tra interessi a differente scala.

Una spinta decisa all'adozione di un metodo strategico nel senso sopra riferito nell'elaborazione degli strumenti di piano proviene in primo luogo dall'ordinamento europeo, per mezzo di strumenti eterogenei, a carattere condizionale e propriamente prescrittivo. Tra i primi possono includersi meccanismi premiali di distribuzione delle risorse comunitarie destinate allo sviluppo regionale e locale attraverso la selezione di iniziative di intervento e trasformazione territoriale, improntate ad obiettivi di sviluppo e sostenibilità.

Può essere propriamente inclusa tra gli strumenti "cogenti" la disciplina della valutazione ambientale, progressivamente risalita dallo scrutinio di singoli interventi progettuali alla stessa elaborazione dei piani e programmi con incidenza territoriale, a seguito dell'entrata in vigore della Direttiva 2001/42CE: il recepimento e l'attuazione

²⁶¹ Su questo aspetto, si sofferma diffusamente, F.CANGELLI, *op. cit. passim*. L'autrice evidenzia in particolare come un metodo strategico, corrispondente all'elaborazione di piani strategici, si affianchi sempre di più, integrandosi, ancorché non via sostitutiva, con un metodo urbanistico, corrispondente all'elaborazione degli strumenti tradizionali del governo del territorio.

della disciplina europea è suscettibile di riverberarsi (positivamente) non solo sui processi decisionali posti “a monte” delle singole decisioni di trasformazione territoriale, ma anche e soprattutto sul governo complessivo degli effetti e delle esternalità ambientali del sistema dei piani e delle loro interrelazioni, nella prospettiva della prevenzione di fenomeni di cattivo uso dei beni comuni territoriali e di “inquinamento territoriale”. Da questo punto di vista, esempio paradigmatico di questa tipologia di rischio è rappresentato, a livello nazionale ed europeo, dai sempre più rilevanti (ed evidenti) fenomeni di consumo di suolo e dall’elaborazione di strategie per il suo contrasto²⁶².

Nell’ordinamento interno, invece, difetta tuttora un’indicazione normativa organica in materia di pianificazione territoriale in grado di recepire, disciplinandole, le descritte tendenze in atto. Sullo sfondo dei sempre più invocati propositi di riforma della Legge Urbanistica generale, nella direzione di un’autentica normativa di principi o di “nucleo-guida” non riducibile rispetto alle variegate esperienze normative e amministrative regionali nel frattempo sviluppatasi ed evolute, rimane da comprendere quanto le contro-spinte verso un’elaborazione strategica e integrata del complesso dei piani possano dirsi effettive, oltre che positivamente verificabili nei risultati, e con quali metodi.

²⁶² V. Comunicazione della Commissione della Commissione del 22 settembre 2006, COM(2006)231, recante “Strategia tematica per la protezione del suolo”.

PARTE SECONDA

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE: PRESUPPOSTI, STRUMENTI, ESITI DELL'INTEGRAZIONE

CAPITOLO III

Valutazione ambientale strategica e governo del territorio: presupposti di effettività

SOMMARIO *1. Inquadramento dello strumento: contenuti e dimensione procedurale della valutazione ambientale strategica – 2. Analogie e differenze con la Valutazione di Impatto Ambientale e gli altri strumenti di supporto del processo decisionale pubblico – 3. L'approdo al modello della Direttiva CE 2001/42 – 4. Tra efficacia di processo e di risultato: presupposti e condizioni di effettività – 4.1 Livelli (e contenuti) di pianificazione territoriale e allocazione delle competenze ambientali — 4.2 Spazi e limiti alla discrezionalità del potere di piano – 4.3 Scambi informativi, strumenti di partecipazione e meccanismi di adattamento*

1. Inquadramento dello strumento: contenuti e dimensione procedurale della valutazione ambientale strategica

L'espressione valutazione ambientale strategica non nasce in ambito giuridico, né ad essa può associarsi un concetto giuridico determinato e univoco nei contenuti²⁶³. Può affermarsi piuttosto che a partire dagli anni '70 e '80 alcuni ordinamenti, in vario modo e a vario titolo, ne abbiano mutuato il riferimento dalle scienze della pianificazione e dei processi decisionali pubblici, senza peraltro approdare alla definizione di strumenti corrispondenti per obiettivi e metodologie, anche e soprattutto in ragione dei differenti contesti istituzionali di riferimento.

²⁶³ Il termine "valutazione ambientale strategica" è stato utilizzato per la prima volta nel 1989 all'interno della relazione predisposta per la Commissione Europea da C.M.WOOD-M.DJEDDDOUR, *The environmental assessment of policies, plans and programs (Volume I of interim report to the European Commission on Environmental Assessment of Policies, Plans and Programs and Preparation of a Vade Mecum*. Manchester: EIA Centre, University of Manchester.

Anche negli ambiti scientifici di origine, tuttavia, non sembra rinvenirsi un'elaborazione teorica unitaria della valutazione strategica²⁶⁴, bensì un consenso rispetto alla finalità generale da perseguirsi attraverso lo strumento: l'anticipazione della considerazione della tutela dell'ambiente al momento in cui è definito il contenuto di piani e programmi, delle politiche pubbliche e degli stessi atti legislativi²⁶⁵. La necessità di tale anticipazione è avvertita nella prassi dagli operatori nella prospettiva di limitare gli effetti negativi della mancata considerazione degli impatti ambientali complessivi – di lungo termine, cumulativi e sinergici – discendenti principalmente dall'attuazione di decisioni di trasformazione territoriale rispetto a cui la portata applicativa della valutazione ambientale di progetto rimane necessariamente circoscritta, e dunque solo parzialmente efficace. In quest'ottica, la valutazione ambientale “anticipata” può definirsi in sé strategica, in ragione della maggiore latitudine nello spazio e nel tempo della sua efficacia, dovuta al livello decisionale (sovraordinato) cui fa riferimento.

La percepita funzione di “completamento” della valutazione strategica rispetto a quella di progetto, almeno inizialmente, ha veicolato transitivamente l'applicazione alla prima dei metodi e delle tecniche elaborate nel tempo per la seconda²⁶⁶. E ciò può dirsi avvenuto tanto negli ordinamenti che hanno previsto inizialmente obblighi di valutazione ambientale sia per i singoli progetti sia per i piani e i programmi, come nel caso del *National Environmental Protection Act* statunitense del 1969, quanto nei contesti giuridici in cui l'introduzione dei due strumenti valutativi si è succeduta nel tempo (come quelli europei). L'attitudine espansiva della valutazione strategica a “risalire” i livelli decisionali pubblici più elevati, ivi incluse la formazione delle politiche e la stessa produzione normativa, anche grazie ad una spinta promotrice sul

²⁶⁴ La valutazione strategica è stata definita, piuttosto che una tecnica o uno strumento unitario, come un insieme di strumenti (*family of tools*) o di approcci (*family of approaches*) oppure come un concetto generale (*overarching concept*). Per queste ricostruzioni, v. rispettivamente, M.R.PARTIDARIO, *Elements of an SEA framework: improving the added-value of SEA*, in *Env. Impact Assessment Review*, 20, 6, anno 2000 647 ss.; B. DALAL-CLAYTON-B.SADLER, *Strategic environmental assessment: a source book and reference guide to international experience*, London Earthscan, 2005, 12; A.L. BROWN-R.THERIVEL, *Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, n. 18 2000, 183

²⁶⁵ V. in particolare, C.M.WOOD-M.DJEDDOUR, *Strategic environmental assessment: EA of policies, plans and programmes*, in *Impact Assessment Bulletin*, 10, 1992, 3 ss.; R.THERIVEL-M.R.PARTIDARIO, *The practice of strategic environmental assessment*, London, Earthscan, 1996, passim.

²⁶⁶ Mettono in luce l'aspetto, qualificando tale trasposizione come “bottom-up” approach, A.SHEPHERD-L.ORTOLANO, *Strategic environmental assessment for sustainable urban development*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 16, 1996, 322. Negli stessi termini, M.R. PARTIDARIO, *Strategic environmental assessment: key issue emerging from recent practice*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 16, 1996, 37.

piano sovranazionale²⁶⁷, ha posto conseguentemente il problema dell'adeguatezza delle tecniche progettuali di valutazione degli impatti rispetto a processi decisionali iterativi e complessi, e non necessariamente del tutto formalizzati.

Il superamento di tale approccio metodologico, o meglio il suo tentativo, è avvenuto in una duplice direzione: sul piano sostanziale, verso un'integrazione della valutazione degli effetti ambientali con la dimensione economica e sociale delle conseguenze delle scelte strategiche, nell'orizzonte del principio di sostenibilità (non coincidente con la sola tutela dell'ambiente); su quello procedurale, nel senso di una riconduzione della valutazione ad una logica "continuista", corrispondente alla natura dei processi decisionali interessati, secondo un approccio di integrazione distante da approcci valutativi puntuali e "reattivi" alla determinazione del contenuto della decisione pubblica. Entrambi gli obiettivi, evidentemente funzionali l'uno con l'altro, vengono condensati in ambito scientifico nella definizione di *Strategic Environmental Assessment* (SEA) quale processo sistematico, strutturato e proattivo inteso alla valutazione degli effetti ambientali delle proposte di piani e politiche «*in order to ensure that they are fully included and appropriately addressed at the earliest appropriate stage of decision making on par with economic and social considerations*»²⁶⁸.

A tale concetto generale di valutazione ambientale strategica si sono sviluppati nei diversi ordinamenti famiglie di strumenti e procedimenti non del tutto coincidenti, ancorché accomunati da modalità e finalità sovrapponibili. Possono individuarsi procedimenti interni oppure aperti ai contributi partecipativi dei soggetti pubblici e privati interessati, con diverso grado di formalizzazione, basati su criteri qualitativi di valutazione degli impatti (*assessment*), oppure sulla considerazione preventiva e presuntiva degli effetti e delle conseguenze ambientali di politiche e azioni

²⁶⁷ La necessità di un'integrazione anticipata delle considerazioni ambientali nella formazione delle politiche pubbliche e dei piani e programmi è stata messa in luce sin dai primi anni '80 nel contesto sovranazionale. Tra i primi documenti ufficiali in questo senso possono indicarsi: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (ICUN), *World Conservation Strategy. Living Resources Conservation for Sustainable Development*, Gland, 1980 e la pubblicazione della Banca Mondiale del 1987, *Environment, Growth and Development*, Development Committee Paper 14, in cui viene messa in luce la necessità di un'integrazione delle considerazioni ambientali all'interno della politica economica complessiva, piuttosto che con riguardo ai singoli interventi progettuali.

²⁶⁸ In questi termini, B. SADLER-R. VERHEEM, *Strategic Environmental Assessment – Status, Challenges and Future Directions*, Den Haag, VROM, 1996,

pubbliche²⁶⁹ (*appraisal, test*), provvisti o meno di meccanismi ciclici di verifica in sede attuativa degli obiettivi conseguiti in funzione della revisione delle decisioni assunte. Si tratta di una realtà procedurale per molti aspetti in evoluzione, in cui alla codificazione dei modelli procedurali si contrappone con frequente ricorrenza la predisposizione di cornici normative flessibili e aperte all'adattamento dei processi di valutazione alle finalità e all'oggetto dei rispettivi *iter* decisionali²⁷⁰.

Dal carattere necessariamente aperto degli esiti della valutazione, entro margini di considerazione, e prima ancora di "costruzione", di alternative decisionali necessariamente più ampi rispetto a quanto possa accadere entro un singolo ciclo progettuale, discende in termini accresciuti la centralità del carattere procedurale della stessa e dunque la particolare sensibilità, rispetto ai risultati conseguibili, della (pre)definizione normativa delle modalità e della struttura del procedimento così come delle scelte (anche) procedimentali lasciate alla discrezionalità del soggetto decisore. In questa prospettiva, accanto al tema (complesso) della verifica dell'efficacia della decisione strategica adottata (politica, piano o programma), rispetto agli obiettivi di sostenibilità assunti, insorge quello della verifica della qualità del processo decisionale nel suo complesso, oltre che dei parametri procedurali cui ancorare tale scrutinio, senza peraltro che i due piani possano considerarsi disgiunti l'uno dall'altro.

La qualità del procedimento decisionale, infatti, refluisce sulla efficacia dei contenuti della decisione sotto il profilo della completezza e dell'accuratezza tecnica delle informazioni disponibili in funzione della scelta delle alternative migliori in termini di analisi costi-benefici e di efficienza nell'uso e nella distribuzione delle risorse (economiche e ambientali), secondo un modello "classico" di razionalità strumentale, ma anche con riguardo al livello di inclusività nel processo decisionale degli attori coinvolti e di trasparenza degli apporti informativi e partecipativi, secondo un parametro di razionalità "comunicativa", funzionale alla condivisione e al supporto delle decisioni

²⁶⁹ Con riguardo alla possibile pluralità dei modelli valutazione strategica, in diretta connessione con la diversità dei contesti amministrativi e istituzionali di riferimento, v. R.A.A.VHERHEEM-J.A.M.N.TONK, *Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 18, 3, september 2000, 177, nonché sulla diretta connessione, tra le forme e i risultati della valutazione con il contesto istituzionale di riferimento, D.H.RUNHAAR-P.P.J.DRIESEN, *What makes strategic environment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25, I, March 2007, 2 ss.

²⁷⁰ Con riferimento all'importanza e alla preferibilità di cornici normative flessibili, in luogo di regolazioni rigide e formalizzate, anche in funzione di una possibile maggiore promozione dei benefici del processo valutativo v. R.THERIVEL-M.R.PARTIDARIO, *The practice of Strategic Environmental Assessment*, cit.

adottate e alla prevenzione del conflitto, attraverso la rivelazione dei sistemi valoriali, delle preferenze soggettive e delle posizioni di interesse coinvolte²⁷¹. Secondo quanto già messo in luce nelle premesse introduttive del lavoro, questa seconda dimensione di effettività del procedimento decisionale assume rilevanza sempre maggiore nella definizione degli stessi obiettivi di sostenibilità immanenti al processo decisionale, senza che questi ne possano costituire un riferimento aprioristico, all'interno di contesti caratterizzati in via fisiologica da incertezza scientifica nella gestione del rischio.

La sempre più crescente rilevanza degli aspetti di metodo nel perseguimento di obiettivi di sostenibilità, tuttavia, porta con sé il pericolo di un "riduzionismo comunicativo" del procedimento strategico di valutazione ambientale, ove non ancorato a riferimenti puntuali che fungano da strumenti di verifica in concreto dell'efficacia delle scelte adottate secondo criteri condivisi e trasparenti, oltre che della rispondenza di queste a vincoli di coerenza interna ed esterna²⁷². Si tratta, peraltro, di un inconveniente connaturato alla gestione dei processi decisionali strategici quanto più essi si collocano ai livelli alti del processo deliberativo pubblico, senza potersi collegare ad uno scrutinio diretto degli impatti ma avendo piuttosto ad oggetto possibili effetti, conseguenze e considerazioni ambientali, destinate ad essere soppesate nel confronto politico e partecipativo. Proprio con riferimento a tali processi, gli aspetti metodologici dell'elaborazione delle opzioni e del loro confronto appaiono non prescindibili, a condizione che siano messi in atto con il sostegno dalla volontà politica del decisore all'interno di contesti istituzionali in cui i benefici della valutazione strategica siano compresi e condivisi dai soggetti coinvolti nel processo decisionale²⁷³.

²⁷¹ V. Sul confronto e sulla possibile coesistenza tra più modelli di razionalità all'interno del processo valutativo strategico, strumentale e comunicativo, v. L.KORNOV-W.A.H.THISSEN, *Rationality in decision and policy making: implications for strategic environmental assessment*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 3, september 2000, 191 ss.

²⁷² Quanto alla necessità che la valutazione sia ancorata a parametri sostantivi, nella prospettiva di poterne valutare l'effettività, v. M.CASHMORE, R.GWILLIAM, R. MORGAN, D. COBB, A.BOND, *The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory*, in *Impact Assessment and Project appraisal*, 22, 4, December 2004, 295.

²⁷³ Con riguardo al ruolo principale svolto dai soggetti responsabili del processo decisionale del piano o programma, in funzione di un dello strumento valutativo tale da garantirne il raggiungimento di obiettivi di effettività, v. G.STOEGLEHNER-A.L.BROWN-L.B.KORNOV, *Sea and planning: ownership of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27, 2, June 2009, 111.

2. Analogie e differenze con la Valutazione di Impatto Ambientale e con altri strumenti di supporto del processo decisionale pubblico

Si è evidenziato come non sussista una corrispondenza univoca tra il concetto di valutazione ambientale strategica e un modello procedurale predefinito. Ferma restando la diversità dei contesti istituzionali e ordinamentali in cui lo strumento è stato progressivamente introdotto, un elemento unificante sul piano pratico è stato rappresentato dalla necessità di superare i limiti intrinseci dell'applicazione della valutazione degli impatti ambientali al solo livello progettuale al fine di estenderne l'ambito di applicabilità anche ai livelli decisionali sovraordinati, relativi alla predisposizione di piani e programmi, e altresì alle decisioni pubbliche di contenuto strategico per ampiezza di effetti nello spazio e nel tempo, ivi inclusa l'attività normativa e regolamentare, ancorché non direttamente preordinate all'adozione di decisioni di carattere progettuale²⁷⁴.

La diversità dell'oggetto della valutazione ambientale, politiche, piani e programmi da un lato, interventi progettuali dall'altro, ha indotto di frequente la letteratura in materia a tracciare una linea distintiva marcata tra i rispettivi strumenti, nell'intento di prevenire tanto nella riflessione teorica quanto nella prassi ogni indebita assimilazione metodologica e procedurale (in parte fisiologica in ragione della sedimentazione di maggiori esperienze normative e applicative sulla valutazione di impatto ambientale al momento della – successiva – introduzione della valutazione strategica). Su un piano descrittivo, ancor prima che prescrittivo, le principali differenze tra le due tipologie valutative possono individuarsi nei seguenti aspetti: il grado di dettaglio degli effetti spaziali e delle caratteristiche delle trasformazioni previste, o indotte, dalle decisioni pubbliche (minore oppure assente nella formazione delle politiche o degli strumenti di piano); l'orizzonte temporale dei rispettivi procedimenti (più ristretto nell'ambito delle valutazioni di progetto sia nell'avvio sia nella conclusione)²⁷⁵; il livello di complessità del processo decisionale nel suo complesso

²⁷⁴ Costituiscono esempio, sotto questo aspetto, di particolare sensibilità, la formulazione delle politiche di bilancio o di predisposizione di meccanismi incentivanti.

²⁷⁵ V.C. WOOD-M. DEJEDDOUR, *Strategic Environmental Assessment: EA of policies, plans and programmes*, cit. 8.

quanto alla natura e al numero dei soggetti coinvolti²⁷⁶ e, prima ancora, degli interessi di cui a vario titolo sono portatori (sensibilmente più elevato nell'elaborazione dei piani e dei programmi, e con grado crescente in corrispondenza del livello istituzionale competente: locale, sovraregionale o nazionale).

Gli elementi di differenziazione indicati, tuttavia, mettono in luce come non sussista, in disparte ogni azione classificatoria, una distinzione sostanziale tra i due strumenti di valutazione, ma semmai una variazione “di grado” in merito ai suddetti profili spaziali, temporali e di complessità procedimentale, con la conseguente possibilità di ricostruzioni di continuità sul piano istruttorio e metodologico²⁷⁷, tali da superare gli inconvenienti di una giustapposizione (meno aperta all'individuazione dei punti di contatto e di scambio) di strumenti che si sono evoluti e diffusi in tempi diversi. Depongono altresì in una direzione di continuità tra i processi valutativi alcuni elementi unificanti, che possono rinvenirsi nel carattere trasparente e partecipato degli stessi, pur ferme, anche sotto questo profilo, le differenze di grado discendenti dall'oggetto e dalle finalità dei procedimenti e dalle stesse scelte ordinamentali.

Quanto precisato induce ad indirizzare l'indagine ricostruttiva, non tanto sui profili distintivi tra gli strumenti, quanto sui termini di adeguatezza delle soluzioni metodologiche e procedimentali rispetto alle finalità che le valutazioni si pongono, evitandone applicazioni incoerenti. La traslazione in sede di valutazione ambientale del contenuto di piani e programmi di tecniche e metodi elaborati per la valutazione dei progetti si è rivelata inadeguata, soprattutto con riguardo all'applicazione di una concezione reattiva dello scrutinio di compatibilità ambientale, inteso come meccanismo correttivo (mitigativo e compensativo) di proposti interventi di trasformazione territoriale²⁷⁸. Una principale ragione di inadeguatezza può individuarsi nella diversità di scopi della valutazione strategica, intesa a dare risposta, nell'orizzonte di traguardi di sostenibilità, a quesiti riconducibili al *se* e al *cosa* delle decisioni

²⁷⁶ All'interno della sequenza procedurale della valutazione di impatto, diversamente, tale interlocuzione appare tendenzialmente più semplificata in ragione del dualismo proponente (pubblico o privato) e autorità incaricata della valutazione.

²⁷⁷ C.WOOD-M.DEJEDDOUR, *Strategic Environmental Assessment*, cit. 11

²⁷⁸ La differenza tra valutazione di impatto e valutazione strategica, oltre all'oggetto della valutazione, può individuarsi in una sorta di capovolgimento della relazione tra effetti ambientali e processo socio economico: nella valutazione strategica, il processo decisionale dovrebbe essere costruito a partire da obiettivi di sostenibilità, diversamente da quanto si realizza in sede di valutazione di impatto, in cui sono valutati gli effetti, a partire da un processo socio economico (quello che ha dato luogo alla proposta di intervento oggetto di valutazione).

pubbliche, come tali logicamente pre-ordinati agli interrogativi (più circostanziati) relativi al *dove* e al *come*, affrontati in sede di valutazione puntuale degli impatti²⁷⁹.

La diversità di quesiti sottostante alla valutazione strategica non ne esclude il collegamento istruttorio con gli obiettivi della valutazione di impatto: all'opposto, proprio l'assenza (prima ancora che l'adeguatezza) di risposte meditate in chiave di sostenibilità alle domande più "alte" dell'impianto decisionale ha messo in luce i limiti di valutazioni puntuali non ancorate ad un quadro di riferimento sul piano degli obiettivi di sostenibilità. L'emersione di un nesso istruttorio (e finalistico) tra gli strumenti, peraltro, ne mette in risalto il collegamento sinergico, nella misura in cui le singole valutazioni puntuali possono essere sgravate da finalità e obiettivi fuori scala, così come le valutazioni d'ordine strategico possono trarre a valle dagli esiti della pluralità delle valutazioni di progetto esperienze ed elementi conoscitivi per il miglioramento delle decisioni eventualmente già assunte. In ragione del collegamento tra gli strumenti di valutazione, d'altro canto, il trasferimento di metodi e modelli procedurali, nel rispetto del parametro di adeguatezza all'oggetto e alle finalità delle valutazioni, può al contrario rivelarsi fertile nel miglioramento delle relative potenzialità: militano a sostegno dell'asserto l'integrazione di obiettivi di sostenibilità, in luogo della sola stima quali-quantitativa degli impatti ambientali, secondo una logica integrazionista e non "reattiva", anche in sede di valutazione progettuale²⁸⁰.

Il tema dell'adeguatezza delle soluzioni metodologiche e procedimentali si pone anche con riguardo alla diversità dei contenuti dello stesso processo decisionale di livello strategico, che può essere caratterizzato da gradi di apertura e di formalizzazione differenti. Se, infatti, la formazione di piani e programmi, specie di quelli a contenuto territoriale, avviene generalmente nei vari ordinamenti attraverso sequenze amministrative disciplinate, con differente grado di formalizzazione, nelle forme, nei contenuti e nel riparto di competenze, con riguardo all'elaborazione di politiche e indirizzi, specie se non tipizzati per via normativa, diviene più complessa l'individuazione di modalità efficaci di previsione e integrazione della valutazione strategica. In questa prospettiva, individuare schemi generalizzabili per l'introduzione

²⁷⁹ Sul punto, N.POLITO, *Direttiva 2001/42CE: sulla Vas è giunto il momento di scegliere*, in *Amb. e Sviluppo*, 2004. Ciò non esclude che possano sussistere delle aree "grigie" o "indeterminate" in cui l'ambito dei quesiti può essere altresì caratterizzato da parziali sovrapposizioni.

²⁸⁰ Nulla impedisce, ancorché l'aspetto non risulti particolarmente indagato, che gli approcci della valutazione strategica possano "refluire" in modo fertile anche nella valutazione degli impatti ambientali di progetti, in particolare per quelli di grandi opere, la cui realizzazione potrebbe avere effetti su sistemi territoriali più ampi di quelli di localizzazione del progetto stesso.

della valutazione strategica risulta particolarmente complesso²⁸¹, se non nella definizione di elementi di fondo volti alla garanzia di trasparenza, apertura e verificabilità del processo. Analogo discorso può essere condotto per l'attività regolamentare e normativa, assegnata nei diversi contesti ordinamentali a soggetti differenti per natura, scopi, composizione e legittimazione.

Soprattutto con riguardo alla formazione di politiche e di atti a contenuto normativo, l'adozione di strumenti preventivi di valutazione strategica degli impatti è avvenuta con modalità diverse, in primo luogo a livello sovrastatale nell'ambito dei processi decisionali di organizzazioni non provviste di legittimità politica diretta. Con riguardo a tali esperienze, l'adempimento di obblighi valutativi degli impatti delle azioni proposte è corrisposto all'intento di migliorare la trasparenza e la qualità del processo decisionale rispetto alla sua efficacia, anche nella prospettiva dell'accettabilità più ampia dei suoi risultati. Sensibilmente diversi nei diversi ordinamenti risultano i parametri di "impatto", o meglio, nei casi di approccio proattivo alla valutazione, gli obiettivi perseguiti con la valutazione strategica: non sempre la dimensione ambientale risulta associata a quella economica e sociale, e più di frequente la valutazione preventiva ha ad oggetto gli effetti economici in termini di vantaggi e di costi per i soggetti pubblici e privati coinvolti, secondo metodi di analisi costi-benefici (quali ad esempio l'analisi di impatto della regolamentazione)²⁸². Diverso, inoltre, è il grado di integrazione e di incidenza della valutazione di carattere strategico dal punto di vista dell'effettività del confronto in via preventiva tra una pluralità di alternative regolatorie e normative, della presenza di organi (interni oppure esterni) in grado di verificare l'adeguatezza della valutazione sul piano del metodo²⁸³ e/o del merito, dell'attivazione di idonei meccanismi di verifica *ex post* delle conseguenze delle politiche e delle opzioni regolatorie e normative²⁸⁴ adottate, in vista del loro adeguamento.

²⁸¹ La valutazione strategica è difficilmente generalizzabile, se non per il suo impianto base, e quindi essa "deve essere adattata su misura (*tailor made*) al tipo di decisione da prendere e alla natura del processo decisionale. Sottolinea questo aspetto, M.R. PARTIDARIO, *Strategic environmental assessment*, cit. 52.

²⁸² Per una rassegna dei possibili approcci e criteri di verifica, v. N. RANGONE, *The quality of regulation. The myth and reality of good regulation tools*, in *Italian Journal of Public Law* n. 1-2012, 92 ss.

²⁸³ Un possibile esempio, in questo senso, può essere rappresentato dall'Analisi tecnico-normativa di cui alla Direttiva del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, nella parte in cui include nella verifica la corretta e la qualità del *drafting* normativo.

²⁸⁴ Un esempio può essere costituito dalla Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR), come strumento di controllo *ex post* degli effetti della regolazione adottata, di cui al D.p.c.m. 19 novembre 2009, n. 212.

Seppur diversamente configurati, i richiamati processi valutativi si configurano nel complesso come processi di supporto al processo decisionale pubblico, in grado di migliorarne l'accuratezza istruttoria e delle scelte adottate, senza tuttavia vincolarne direttamente gli esiti, specie in ragione del carattere politico dei soggetti responsabili, comunque indotti, se non espressamente tenuti, ad esplicitare le motivazioni delle scelte tenendo conto degli apporti conoscitivi e valutativi acquisiti, esternamente o internamente al proprio perimetro istituzionale²⁸⁵.

3. L'approdo al modello della Direttiva CE 2001/42

La previsione di obblighi di valutazione preventiva degli effetti ambientali nell'elaborazione di piani e programmi non è elemento innovativo nel contesto comunitario. Tale esigenza è stata messa in luce sin dal Quarto Programma d'azione in materia ambientale del 1987²⁸⁶, in un momento ancora antecedente all'introduzione di espresse competenze normative in materia ambientale dell'allora Comunità Economica e alla stessa introduzione di una disciplina formalizzata in materia di valutazione di impatto ambientale di singoli progetti.

Già al momento dell'avvio dell'iter normativo della Direttiva CEE 85/337 relativa a valutazione ambientale di progetti pubblici e privati, risalente ai primi anni '80, l'opzione di un'estensione della valutazione veniva presa in esame per essere abbandonata in ragione delle resistenze degli Stati Membri all'introduzione di un strumento potenzialmente incidente sui processi di formazione delle decisioni pubbliche, anche di contenuto politico. Le medesime resistenze del resto si sono poste anche al momento della prima proposta di Direttiva sulla valutazione ambientale di piani e programmi, presentata dalla Commissione nel 1997.

Se, da un lato, l'introduzione comunitaria di obblighi valutativi in capo agli Stati membri degli effetti sull'ambiente delle proprie politiche e piani e programmi ha richiesto tempi lunghi rispetto al superamento delle indicate resistenze, dall'altro

²⁸⁵ Con riguardo alla riflessione interna, v. L.GALLO, *Valutazione ambientale strategica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., III, Torino 2008, 946; G. MANFREDI, *Via e Vas nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 63; F.FRACCHIA-F.MATTASOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del D.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2008, 121 ss.

²⁸⁶ G.U.C.E. C-328. Nel documento si dichiara che «the Commission's Concern will also be extended, as rapidly and possible, to cover policies and policy statements, plans and their implementation, procedures, programmes, as well as individual projects».

strumenti di valutazione strategica, anche sul piano ambientale, sono stati progressivamente introdotti all'interno degli stessi processi decisionali delle istituzioni europee, anche in assenza di obblighi espressi. Ne costituiscono esempio i procedimenti interni di valutazione di impatto adottati dalla Commissione²⁸⁷ così come la valutazione preventiva degli effetti dei Piani di Sviluppo per la distribuzione dei Fondi Europei. La valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi, inoltre, ha trovato anticipato ingresso in alcuni settori specifici della normativa ambientale comunitaria, quali la protezione dei siti naturali²⁸⁸ e la disciplina della tutela delle acque dagli inquinamenti²⁸⁹.

A seguito della maturazione di un contesto più favorevole alla previsione di obblighi di valutazione anche dei processi decisionali nazionali, in parte sulla scorta delle spinte del contesto internazionale²⁹⁰, le successive difficoltà nella definizione dell'oggetto, dei parametri, delle modalità di attivazione della valutazione strategica ha reso notevolmente complesso il percorso definitorio di una disciplina condivisa, allungandone notevolmente i tempi. La prima proposta di Direttiva in materia di valutazione di piani e programmi con effetti sull'"ambiente naturale" (COM 96/511 def.)²⁹¹ rimaneva fortemente ancorata ai contenuti della disciplina della valutazione di impatto progettuale, con la peculiarità della previsione di un procedimento di sostanziale "autovalutazione", in cui, fermi gli apporti consultivi esterni degli enti interessati in materia ambientale e del pubblico, il decisore pubblico aveva il compito di predisporre una dichiarazione di impatto ambientale del piano e di valutarla congiuntamente al piano in esito al procedimento al fine di individuare soluzioni e alternative meno impattanti sulle matrici considerate. La logica principalmente "reattiva" dello strumento, limitato ad una funzione di ponderazione e mitigativa degli

²⁸⁷ Tali procedimenti sono stati previsti all'interno dei procedimenti normativi della Commissione Europea a partire dalla Comunicazione della Commissione in materia di valutazione di impatto COM(2002) 276 def. In merito alle analogie tra la Valutazione di Impatto e il modello procedurale della valutazione ambientale strategica, v. M.L.MARINIELLO, *La dimensione procedurale della valutazione ambientale strategica: un'analisi comparata*, Napoli, ESI, 2011, 94.

²⁸⁸ V. Direttiva CEE 94/43, art. 6, paragrafo 1)

²⁸⁹ V. Direttiva CE 2000/60, art. 13, con riguardo al procedimento partecipato di approvazione dei piani di gestione di bacino idrografico.

²⁹⁰ V. in particolare la Convenzione UNECE sulla valutazione di impatto in contesto transfrontaliero sottoscritta ad Espoo nel 1992, successivamente integrata dal Protocollo di Kiev del 2003 sulla valutazione degli effetti transfrontalieri di piani e programmi. Con riguardo a quest'ultimo atto, i relativi negoziati a livello internazionale sono stati in parte paralleli all'iter approvativo della Direttiva 2001/42CE.

²⁹¹ V. Proposta di Direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale, presentata dalla Commissione in data 25 marzo 1997 (GUCE C 129/14 del 25 aprile 1997).

impatti, nonostante il richiamo all'integrazione dei risultati della valutazione nella fase di preparazione del piano, appariva distante da un approccio orientato al principio dello sviluppo sostenibile, peraltro testualmente assente tra gli obiettivi della proposta. La funzione di completamento della Direttiva sulla Valutazione di impatto emergeva altresì dalla definizione del proposto campo di applicabilità della valutazione strategica, circoscritto ai piani di assetto territoriale costituenti il quadro per la successiva autorizzazione di progetti.

Le carenze di impostazione della proposta venivano messe in luce sin dall'avvio del relativo percorso legislativo, con specifico riguardo: all'assenza di una visione ampia e integrata della valutazione²⁹², incoerente con l'integrazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile nella formazione dei piani e programmi indicata nel Quinto Programma di azione, alla ristrettezza del campo applicativo della disciplina, non comprensivo dei piani e programmi settoriali comunque *incidenti* sull'assetto territoriale (ivi inclusi i piani di riparto delle risorse finanziarie elaborati in sede comunitaria)²⁹³, alla mancata previsione di strumenti adeguati tesi ad assicurare la qualità della valutazione e la trasparenza dei processi informativi e consultivi, (anche) mediante la previsione di apposite autorità garanti²⁹⁴.

L'iter della proposta veniva in breve abbandonato a seguito della presentazione da parte della Commissione di una seconda proposta di direttiva (COM 1999/73 def.)²⁹⁵. Tra gli aspetti di "avanzamento", la nuova proposta ha previsto espressamente tra i riferimenti della Direttiva l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, l'estensione del campo di applicabilità anche ai piani non direttamente riferiti alla pianificazione territoriale, la garanzia di tempi sufficienti e adempimenti adeguati per consentire la consultazione dei soggetti incaricati di responsabilità in campo ambientale e del pubblico, la necessaria previsione in capo agli Stati Membri di strumenti intesi ad assicurare la qualità della valutazione ambientale. Sulla base della nuova proposta di Direttiva, il Consiglio ha

²⁹² V. Parere del Comitato delle Regioni del 20 novembre 1997 (GUCE C64/63 del 27 febbraio 1998), articoli 1.3 e 1.4.

²⁹³ V. Parere del Comitato delle Regioni cit., articolo 1.6.

²⁹⁴ V. Parere del Comitato Economico e Sociale del 29 maggio 1997 (GUCE C 287/101 del 22 settembre 1997), punti 2.16 e 3.3. Con riguardo al profilo della previsione di soggetti di garanzia della correttezza dei procedimenti decisionali, v. anche le proposte di emendamento contenute nella risoluzione di approvazione della proposta del Parlamento Europeo del 20 ottobre 1998 (GUCE C341/18 del 9 novembre 1998), Emendamento 22.

²⁹⁵ Proposta modificata di Direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale, presentata dalla Commissione in data 22 febbraio 1999 (GUCE C83/13 del 23 marzo 1999).

elaborato nel marzo del 2000 una posizione comune²⁹⁶, a partire dalla quale è stato avviato l'iter che ha condotto all'approvazione del testo definitivo della Direttiva.

La posizione comune del Consiglio ha confermato l'obiettivo della piena inclusione nel procedimento di elaborazione dei piani e programmi dell'integrazione di considerazione ambientali nella prospettiva dell'obiettivo sostenibile, superando il riferimento al solo ambiente naturale contenuto nel titolo originario della proposta nonché alcuni richiami terminologici discendenti dalla normativa sulla valutazione di impatto quali l'espressione "dichiarazione ambientale", sostituita con quella più ampia di "rapporto ambientale", inteso quale *parte* della documentazione del piano in cui devono scrutinarsi, in uno con i rispettivi effetti ambientali, le alternative ragionevoli. Viene altresì espunto il riferimento definitorio all'"autorità competente", quale unico soggetto designato negli ordinamenti nazionali per l'assolvimento dei compiti richiesti dalla direttiva, e appare di converso l'indicazione, tra i soggetti partecipanti alla consultazione, delle autorità designate «per le loro specifiche competenze ambientali».

Con riferimento al campo di applicabilità, la posizione del Consiglio chiarifica la nozione rilevante di piano e programma, nel cui perimetro vengono inclusi tutti i piani elaborati da autorità pubbliche o comunque previsti da disposizioni di legge o regolamentare, introduce il concetto di *significatività* degli effetti ambientali, in relazione al quale viene identificato un campo di applicabilità obbligatorio e uno (solo) eventuale, attraverso l'attivazione preliminare di procedure di verifica degli effetti delle proposte di piano (c.d. *screening*), e specifica alcune ipotesi di esclusione, individuate nei piani attinenti a finalità di difesa o di emergenza e ai piani finanziari e di bilancio²⁹⁷. Al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni tra i procedimenti, la posizione comune, infine, introduce appositi meccanismi di coordinamento istruttorio tra la valutazione strategica di piani collocati ai diversi livelli di una gerarchia, così come tra la valutazione strategica e le altre procedure valutative previste dalla normativa comunitaria, lasciando agli Stati Membri la facoltà di prevedere l'esperimento di procedure comuni nel rispetto delle finalità di tutte le discipline coinvolte.

Anche il testo elaborato in sede consiliare non ha mancato di suscitare dibattiti e perplessità con particolare riguardo all'esclusione dal campo di applicabilità della

²⁹⁶ V. Posizione Comune del Consiglio n. 25 del 30 marzo 2000, in GUCE C 137/11 del 16 maggio 2000.

²⁹⁷ Con riguardo ai contenuti di tale atto, v. M.L. SCHIAVANO, *Verso la direttiva comunitaria sulla valutazione ambientale strategica: riflessioni sulla posizione comune del Consiglio*, in *Dir. Reg.* 2000, 789.

direttiva dei piani finanziari e, in generale, delle politiche pubbliche (ivi incluse quelle elaborate in sede comunitaria), in grado di influenzare in modo determinante, anche in via indiretta le trasformazioni territoriali²⁹⁸. Tra gli elementi di criticità del testo l'esame in sede parlamentare ha messo in luce, in particolare, l'assenza di previsioni di meccanismi di monitoraggio successivi all'approvazione dei piani al fine di identificare gli effetti della loro attuazione al fine di provvedere eventualmente alla revisione dei rispettivi contenuti. Diversamente dagli altri profili di criticità, tale mancanza è stata successivamente colmata nel corso del processo negoziale tra Consiglio e Parlamento, conclusosi positivamente con l'approvazione in data 21 marzo 2001 in sede di comitato di conciliazione del testo finale della Direttiva 2001/42CE, entrata in vigore il 22 luglio 2001 (con termine di recepimento da parte degli stati membri fissato al 21 luglio 2004).

Tra i propri considerando, la Direttiva richiama espressamente gli obiettivi della politica ambientale della Comunità di cui all'art. 174 del Trattato CEE (ora art. 195 TFUE), il principio di integrazione previsto dall'art. 6 del Trattato (ora art. 11)²⁹⁹, i contenuti del Quinto Programma di Azione in materia ambientale³⁰⁰, nonché, sul piano sovranazionale, gli obiettivi della Convenzione sulla protezione della Biodiversità del 1992³⁰¹ e della Convenzione di Espoo sulla valutazione di impatto ambientale in contesto transfrontaliero, la cui estensione ai piani e programmi al momento dell'entrata in vigore della Direttiva risultava già oggetto di negoziazione (poi conclusasi con l'approvazione nel 2003 a Kiev di un apposito Protocollo sulla valutazione ambientale strategica in contesto transfrontaliero). L'obiettivo principale è quello di fornire, nella prospettiva di contribuire ad un livello di protezione dell'ambiente *elevato*, un quadro *procedurale comune*³⁰² e al contempo *minimo*, lasciando agli ordinamenti interni la definizione in autonomia della disciplina di dettaglio³⁰³, rimanendo impregiudicata sia l'applicazione della normativa ambientale di settore sia quella dei gli altri procedimenti

²⁹⁸ L'inclusione di tali piani e delle politiche veniva presa in considerazione nella seduta del 13 luglio 2000 della Commissione Ambiente del Parlamento europeo per l'approvazione degli emendamenti alla posizione comune del Consiglio ma tali emendamenti non venivano approvati nella lettura del settembre 2000. Con riguardo all'iter approvativo della Direttiva, v. J.DEMULDER, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi*, in *Riv. Giur. Amb.* 2001, 6, 939.

²⁹⁹ Considerando n. 1

³⁰⁰ Considerando n. 2

³⁰¹ Considerando n. 3

³⁰² Considerando n. 6

³⁰³ Considerando n. 8

di valutazione ambientale³⁰⁴. Le modalità di tale recepimento sono alternativamente individuate nell'integrazione delle procedure *già esistenti* negli ordinamenti nazionali, oppure in procedure *specificamente stabilite*³⁰⁵.

Il primo articolo della direttiva ne mette in rapporto gli obiettivi fondamentali, l'*elevato livello di tutela* ambientale e l'*integrazione* di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi per la promozione dello *sviluppo sostenibile*, con le rispettive modalità di raggiungimento, lo svolgimento della valutazione ambientale per i piani e programmi che possono avere effetti ambientali *significativi*. La formula condensa le maggiori problematiche teoriche e applicative della disciplina: il contemperamento di un elevato livello di tutela ambientale con la necessità della sua (piena) integrazione nel processo decisionale, in grado di refluire sull'effettività della sua tutela ove all'interesse ambientale, non sempre di individuazione unitaria, non sia fornita idonea "riconoscibilità"; la difficoltà di calibrare correttamente la latitudine degli obblighi valutativi, prevenendo al contempo l'omessa valutazione di decisioni con effetti significativi e lo svolgimento di procedimenti valutativi non necessari, e dunque non giustificati per costi e tempi.

Sotto il primo profilo, deve sottolinearsi come l'obiettivo della promozione dello sviluppo sostenibile non trovi riscontro nella previsione di strumenti procedurali tesi ad esplicitare il confronto tra le considerazioni ambientali con quelle di ordine economico e sociale, posto che il legislatore comunitario fa riferimento, almeno in via nominale, ad una valutazione *ambientale* dei piani e non ad una valutazione *di sostenibilità*³⁰⁶. Si tratta per il vero di un'ambiguità destinata a risolversi nella misura in cui la Direttiva non impone alcune limite sostanziale alla discrezionalità al soggetto responsabile del processo di piano, portatore anche degli altri interessi pubblici connessi all'utilizzo delle risorse e del territorio, ma unicamente il dovere di prendere in considerazione gli apporti conoscitivi e informativi esterni, tecnici e non (e prima ancora quello di far sì che essi possano effettivamente affluire nel procedimento³⁰⁷) e quello conseguente di rendere trasparenti le modalità con cui tali apporti sono stati presi in considerazione nel corso

³⁰⁴ V. art. 11, comma 1 Direttiva 2001/42CE: «la valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della Direttiva 85/337CEE e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria».

³⁰⁵ Considerando n. 9.

³⁰⁶ Nella Direttiva, peraltro, non compare testualmente la dizione valutazione ambientale strategica, utilizzata invece nella prassi e negli stessi documenti interni alla Commissione che hanno costituito la premessa all'adozione della Direttiva. V. anche Nota 1.

³⁰⁷ Art. 6, parr. 1 e 2.

del processo decisionale e nella definizione dei suoi esiti. Né potrebbe sostenersi che il momento valutativo consista (o meglio si riduca) ad un giudizio di compatibilità puntuale, dal momento che la Direttiva qualifica come valutazione ambientale l'intero processo decisionale, o meglio la pluralità delle fasi in cui emerge la considerazione degli interessi ambientali³⁰⁸, in cui sono coinvolti tanto il soggetto decisore (incaricato di verificare in via preliminare gli effetti ambientali nella definizione delle scelte e nella selezione di opzioni alternative attraverso la predisposizione di un rapporto ambientale) quanto i restanti soggetti pubblici e privati chiamati a fornire il proprio apporto consultivo. Nondimeno la consultazione di soggetti designati in ragione di competenze ambientali *specifiche*, così come dei settori del pubblico interessato, e la messa in evidenza delle modalità di considerazione dei rispettivi apporti³⁰⁹, assicura (o meglio dovrebbe prevenire) che l'integrazione decisionale della tutela dell'ambiente non si traduca in una sua assimilazione surrettizia con altri interessi eventualmente preminenti, o comunque in scelte inadeguate³¹⁰.

Quanto alla calibratura dell'estensione degli obblighi di valutazione, in analogia con le previsioni della Direttiva 85/337 CEE sulla Valutazione di impatto, come modificata dalla successiva Direttiva 97/11 CEE, si è prescelta l'opzione di una combinazione di elementi di rigidità e di flessibilità, attraverso la definizione di un campo di applicabilità obbligatorio ed uno solo eventuale. Nel primo sono inclusi tutti i piani e programmi elaborati nei settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni e turistico, oltre che della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli³¹¹, che definiscono al contempo il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti inclusi nel campo di applicabilità della valutazione di impatto ambientale. Sono altresì necessariamente soggetti alla valutazione i piani e programmi, a prescindere dai contenuti e dal settore di riferimento, comunque in grado di determinare effetti sui siti di importanza comunitaria (SIC) tutelati ai sensi della Direttiva 92/43CEE³¹². Possono

³⁰⁸ V. Art. 2 lettera b): «per valutazione ambientale si intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione».

³⁰⁹ Articolo 9, lettera b)

³¹⁰ V. Considerando n. 15: «Allo scopo di contribuire ad una maggiore trasparenza dell'iter decisionale nonché allo scopo di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni sui cui poggia la valutazione, occorre stabilire che le autorità responsabili per l'ambiente e il pubblico siano consultate durante la valutazione dei piani e programmi».

³¹¹ Articolo 3, comma 2 lettera a).

³¹² V. Art. 3, comma 2, lettera b).

richiedere una valutazione, in ragione della valutazione preventiva condotta sulla significatività dei rispettivi effetti, i piani e programmi che, pur rientrando nelle categorie richiamate, determinano l'uso di *piccole aree a livello locale* oppure consistono in *modifiche minori* degli stessi, nonché i piani e programmi elaborati in qualsiasi settore che definiscono in generale il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, anche se non soggetti a valutazione di impatto, comunque suscettibili di avere effetti ambientali significativi. Come rilevato, a prescindere da ogni verifica di significatività rimangono aprioristicamente esclusi dalla valutazione i piani finanziari e di bilancio, i piani di difesa, le politiche pubbliche, indipendentemente dal loro grado di "formalizzazione" e l'attività regolamentare e normativa³¹³.

In relazione ad entrambi gli aspetti segnalati, la modalità di integrazione della valutazione nello svolgimento dei procedimenti decisionali come la corretta definizione – tanto in via normativa quanto amministrativa nelle singole fattispecie – dei presupposti di applicabilità dello strumento, il recepimento della disciplina europea si è rivelato difficoltoso, oltre che dilatato nel tempo, in ragione delle differenze di contesto ma anche dell'assenza di definite indicazioni metodologiche, non direttamente ricavabili dal testo della Direttiva in ragione del suo carattere "breve" e di normativa per obiettivi. Ulteriore elemento di ostacolo ad un recepimento tempestivo e adeguato negli ordinamenti interni può individuarsi nella difficoltà di adoperare correttamente i margini di adattamento e flessibilità lasciati dalle indicazioni della Direttiva, e prima ancora di individuare con sicurezza i contenuti non comprimibili del modello procedurale europeo, con il rischio associato di travalicarne le finalità sostanziali oppure di incorrere in trasposizioni letterali, soggette al pericolo di successive distorsioni nella prassi applicativa interna.

Tali difficoltà sono state messe in evidenza a decorrere dalla prima relazione redatta dalla Commissione nel 2009 sull'applicazione e sull'efficacia della Direttiva³¹⁴. Oltre alle difficoltà dovute all'assenza di opzioni metodologiche condivise, incidente soprattutto sulle modalità di predisposizione dei rapporti ambientali, di svolgimento delle consultazioni e delle attività di monitoraggio successive alla decisione di piano, il

³¹³ In analogia alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di valutazione di impatto ambientale tali deroghe devono interpretarsi in senso restrittivo.

³¹⁴ V. Comunicazione del 14 settembre 2009 "Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della Direttiva sulla Valutazione ambientale strategica" COM(2009)469 def. Allo scadere del termine di recepimento (21 luglio 2004) solo nove dei venticinque Stati Membri avevano provveduto al recepimento e sono stati successivamente avviati 15 procedimenti di infrazione.

rapporto ha sottolineato altresì incertezza nel coordinamento con le altre procedure di valutazione ambientale (valutazione di impatto e di incidenza)³¹⁵ unitamente alle difficoltà di includere nell'elaborazione dei piani obiettivi ambientali di scala globale (come la prevenzione dei cambiamenti climatici), e di misurarne il grado di conseguimento.

Al fine di agevolare il superamento dei prevedibili ostacoli al corretto e tempestivo recepimento della Direttiva 2001/42, la Commissione ha formalizzato sin dal 2003 un documento di orientamento a carattere non vincolante relativo all'attuazione della disciplina europea³¹⁶, con riguardo in particolare all'ambito di applicabilità, agli adempimenti procedurali e alla relazione con le altre disposizioni della normativa comunitaria ambientale. La necessità di una definizione più dettagliata delle modalità procedurali di svolgimento della valutazione e dei metodi di stima e valutazione degli effetti ambientali, ha dato spinta altresì ad iniziative spontanee di "circolazione" delle esperienze amministrative, anche attraverso meccanismi di cooperazione regionale e transnazionale, per l'elaborazione di linee guida e la diffusione di approcci metodologici condivisi alla valutazione³¹⁷.

L'attivazione di meccanismi di scambio informativo sulla applicazione della valutazione strategica, prevista dalla stessa direttiva tra gli obblighi posti in capo agli Stati e alla Commissione³¹⁸, nella prospettiva dell'elaborazione di possibili proposte di modifica della disciplina, secondo un modello di verifica ricorsiva di efficacia degli strumenti di regolazione sempre più diffuso nel campo della normativa europea, in campo ambientale e non solo³¹⁹, mette in evidenza la peculiare attitudine adattativa

³¹⁵ La Relazione della Commissione mette in luce principalmente la prevalenza di un approccio casistico alla valutazione, l'assenza di basi conoscitive appropriate e soprattutto omogenee, e in particolare, la difficoltà ad individuare (e prima ancora a costruire) nel corso del processo le alternative ragionevoli. Sono messi in luce altresì la scarsità di indicazioni metodologiche sulla definizione degli indicatori e sugli strumenti di verifica dell'efficacia del monitoraggio. V. COM(2009)469, cit. par. 3.1 e ss.

³¹⁶ V. il documento della Commissione "*Orientamenti della Commissione sull'attuazione della Direttiva 2001/42CE (2003)*", meglio conosciuto anche informalmente come Linee Guida della Direttiva sulla valutazione strategica.

³¹⁷ Tra questi preminente rilievo ha avuto il progetto *Evaluation Environnementale des Plans et Programmes* (ENPLAN) approvato nel 2002 nell'ambito del Progetto Europeo Interreg III-B Medocc e concluso nel 2004, attraverso il coinvolgimento di sei regioni italiane e quattro spagnole, con la presentazione di apposite Linee Guida.

³¹⁸ V. art. 12, par. 1 Direttiva 2001/42CE.

³¹⁹ Nell'ambito della normativa europea in materia ambientale, può indicarsi quale esempio evidente dell'introduzione di meccanismi adattativi della disciplina, la Direttiva 96/61CEE (ora Direttiva 2010/75UE) sulla prevenzione e sul controllo integrato degli inquinamenti (IPPC), a seguito della quale è stato istituito un processo di scambio informativo tra autorità nazionali ed europee al fine dell'esame e della circolazione delle migliori tecnologie disponibili da aggiornare, e conseguentemente applicare, nel rilascio dei provvedimenti autorizzativi.

dello strumento della valutazione strategica, nel duplice senso di favorire l'elaborazione di decisioni pubbliche in grado di adeguarsi in via migliorativa in ragione degli esiti delle scelte assunte, e al contempo di essere essa stessa strumento soggetto a progressiva evoluzione nei presupposti e nelle modalità³²⁰. Di tale evoluzione, del resto, rappresenta testimonianza lo stesso dibattito antecedente all'introduzione dello strumento in ambito europeo, sospinto in primo luogo dai limiti applicativi della (sola) valutazione di impatto.

4. Presupposti di effettività della valutazione strategica: tra efficacia di processo e di risultato

La riflessione condotta in letteratura sui possibili benefici ottenibili attraverso l'applicazione della valutazione strategica ambientale nella pianificazione territoriale ha condotto in massima sintesi a due approdi, l'uno di natura sostanziale, l'altro di carattere metodologico-procedurale.

Con riguardo al primo aspetto, la valutazione ambientale di livello strategico, attraverso l'integrazione anticipata della considerazione degli effetti ambientali nel processo decisionale, consente un incremento del livello di tutela ambientale complessivo in un dato ambito territoriale, attraverso la considerazione *sistematica e strutturata* degli aspetti ambientali nel processo complessivo della pianificazione territoriale. Dal punto di vista metodologico-procedurale, l'applicazione della valutazione ai processi decisioni pubblici è suscettibile di aumentarne il grado di trasparenza e il carattere partecipato, con ulteriori vantaggi sul piano della maggiore controllabilità e ripercorribilità delle decisioni pubbliche ad elevato grado di discrezionalità, della condivisione più ampia delle stesse, anche sotto il profilo del rafforzamento delle rispettiva legittimità³²¹, nonché della diffusione tra i soggetti coinvolti e al pubblico di basi conoscitive, informative e valoriali impiegabili in altri

³²⁰ Tale capacità adattativa dello strumento è stata messa in luce in funzione del progressivo miglioramento tanto degli esiti del processo decisionale, quanto del processo decisionale stesso. V. sul punto, J.THAKUR-P.GAZZOLA-D.PEEL-T.B.FISCHER-S.KIDD, *Effectiveness of strategic environmental assessment, the significance of learning*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27, 2, June 2009, p. 133 ss.

³²¹ Quanto alla funzione legittimante in sé del procedimento rispetto ai soggetti che vi prendono parte e alla decisione conclusiva, è d'obbligo il riferimento a N.LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, 1995.

livelli decisionali³²². Tali benefici “procedimentali”, peraltro, oltre ad avere una funzione strumentale alla maggior efficacia degli strumenti di governo delle relazioni con l’ambiente, possono rappresentare in via generale punti di forza nei processi decisionali pubblici.

Al fine di declinare le descritte potenzialità della valutazione strategica, nell’individuazione in concreto dei presupposti e delle modalità di svolgimento dei processi valutativi assumono rilievo, rispettivamente, le riflessioni condotte nell’ambito degli studi ecosistemici e dei processi decisionali pubblici.

In primo luogo, nella definizione degli strumenti di governo delle relazioni con l’ambiente assume centralità il carattere complesso e sistemico di quest’ultimo, quale insieme di componenti biotiche e abiotiche tra loro interagenti, i cui reciproci scambi (di energia e di materia) rendono possibile la costituzione di eco-sistemi, in grado a loro volta di interagire quali sistemi aperti attraverso lo scambio di altrettanti flussi di energia e materia secondo relazioni scalari che consentono la formazione di sovra-sistemi di complessità crescente, posti a loro volta in relazione di reciproca interdipendenza, entro i confini della biosfera³²³. Il carattere aperto dei sistemi territoriali fa sì che essi, pur connotati da un grado di autonomia, siano soggetti in via continuativa da parte di altri sistemi ambientali, siano essi di pari livello oppure sopra o sotto ordinati gerarchicamente, a perturbazioni potenzialmente tali da determinare il mutamento degli equilibri in essere, una volta superati i limiti di assorbimento (e di adattamento) degli effetti di tali induzioni di entropia³²⁴.

È da escludersi dunque, in linea di sintesi, che gli ecosistemi e i loro insiemi si trasformino unicamente secondo relazioni lineari e gerarchiche, dovendosi piuttosto attribuire i rispettivi cambiamenti evolutivi ad una pluralità di spinte adattative, incidenti dal particolare alla scala più generale, e di correlate “retroazioni” discendenti verso i sistemi di livello sottostante³²⁵. Limitando le precedenti osservazioni all’ambito dei sistemi territoriali e agli strumenti di rispettivo governo, il contenuto delle

³²² Entrambi gli aspetti sono messi in luce nella già richiamata Comunicazione della Commissione del 2009 COM(2009)469. Su questo punto, in particolare, con riguardo alla possibilità della valutazione di innescare processi di autoapprendimento, sia con riguardo agli apparati amministrativi preposti al processo decisionale, sia con riguardo ai soggetti destinatari della decisione e che prendono parte al relativo procedimento, secondo una visione “culturalista”, v. M.L.MARINIELLO, *La dimensione procedurale*, cit. 308 e ss.

³²³ V. M.CAFAGNO, *Principi e Strumenti di tutela dell’ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino 2007, 209

³²⁴ V. M.CAFAGNO, *op. cit.* 170 ss.

³²⁵ V. M.CAFAGNO, *op. cit.* 206 ss.

precedenti affermazioni deve essere integrato dalla considerazione delle perturbazioni indotte, a diversa scala, dai sistemi umani (economici, sociali, produttivi e insediativi) e dagli attori pubblici e privati che su di essi incidono con le relative determinazioni, interagendo tra loro: questi ultimi risentono delle trasformazioni ambientali del territorio e a loro volta le influenzano, eventualmente alterandole e rimanendone a loro volta influenzati.

L'adeguatezza dei sistemi di "gestione" del territorio, dunque, rispetto al governo delle predette dinamiche, dovrebbe misurarsi sulla rispondenza degli stessi al livello di complessità dei sistemi che ne sono governati, e sulla capacità degli strumenti adottati (i piani) di ricomprendere, al loro interno e nelle loro relazioni, le dinamiche trasformative (e i loro rapporti) che hanno luogo nel territorio, evitando nel tempo disallineamenti tra gli uni e le altre, in grado di pregiudicare l'effettivo conseguimento degli obiettivi posti e dunque il grado *strategico* degli strumenti di governo del territorio, e sul piano dell'eshaustività delle istanze e degli interessi considerati e sul piano della significatività degli ambiti territoriali "governati".

La "mimesi" della complessità, nondimeno, trova un limite, o meglio un necessario "parametro" di confronto, nel funzionamento e nella configurazione degli assetti istituzionali e amministrativi, sotto una molteplicità di profili: la considerazione di una pluralità di interessi nei processi decisionali ne determina l'incremento del grado di complessità, sotto il profilo dell'assetto delle competenze in senso orizzontale e verticale, del loro coordinamento e della risoluzione dei contrasti tra i soggetti pubblici e privati esponenziali; l'integrazione procedimentale degli interessi si pone altresì in rapporto di tendenziale alternatività con l'adozione di strumenti di verifica esterna degli esiti del processo decisionale e della sua imparzialità e trasparenza; sotto entrambi gli aspetti richiamati, le configurazioni istituzionali assunte hanno incidenza non secondaria, soprattutto in contesti di scarsità di risorse, sui tempi e sui costi dei singoli processi decisionali e del complesso del sistema della pianificazione territoriale, oltre che sulla sua stessa efficacia temporale nel governo delle dinamiche sistemiche innanzi dette.

4.1 Livelli (e contenuti) di pianificazione territoriale e allocazione delle competenze ambientali

La “costruzione” di un sistema di piani per il governo del territorio non pone problematiche dissimili da quelle tradizionalmente affrontate in via generale dalla scienza dell’amministrazione quale sistema organizzativo e decisionale complesso.

L’amministrare consiste a livello collettivo nel far sì che un insieme di individui esegua determinati compiti, sulla base di un criterio di scopo che definisce cosa debba essere fatto³²⁶, e si traduce in una suddivisione del lavoro, alla base di ogni fenomeno organizzativo, permeata dal processo del decidere, tanto al livello preliminare della definizione degli scopi dell’organizzazione quanto al momento della traduzione esecutiva in azioni delle finalità poste³²⁷, secondo un connaturato principio di specializzazione tra attività direttiva ed esecutiva. Dal carattere finalistico immanente all’organizzazione amministrativa discende la nozione di “gerarchia” delle decisioni, in cui ciascun livello decisionale rappresenta il mezzo per l’attuazione degli obiettivi posti dal gradino immediatamente superiore in una catena “fini-mezzi” tanto più articolata in ragione dell’ampiezza degli obiettivi posti e della loro graduazione in fini “intermedi”. Ogni decisione presuppone la scelta tra alternative differenti, comportando, in ragione del livello decisionale, la formulazione di giudizi “di valore”, in merito all’opzione tra obiettivi finali, e la formulazione di giudizi “di fatto” relativi alla selezione dei mezzi per il conseguimento degli obiettivi³²⁸. Ogni decisione è sempre frutto di un compromesso, perché non consente il raggiungimento certo e integrale dell’obiettivo, specie se essa è rivolta al perseguimento di obiettivi multipli e/o potenzialmente confliggenti, potendo semmai rappresentare in astratto la migliore delle soluzioni nelle circostanze date, ivi inclusi i limiti discendenti dalle alternative già prescelte al gradino superiore³²⁹, e quelli derivanti dai limiti cognitivi del decisore (su cui, v. infra par. 4.3).

Tra i principi organizzativi recepiti dalla scienza dell’amministrazione possono includersi quello dell’unità di comando, di specializzazione e dell’ambito di controllo.

Stando al primo criterio, la capacità di raggiungimento degli obiettivi posti è più elevata laddove la gerarchia tra i componenti delle organizzazioni, e in generale, dei rispettivi livelli decisionali è tale da garantire il carattere unitario del “canale” di autorità. In questi termini, tuttavia, il principio si pone in contraddizione naturale con quello di specializzazione, in forza del quale l’efficacia delle decisioni aumenta al

³²⁶ V. H.A.SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Trad. S. Cimmino, Il Mulino, Bologna, 1957, 47

³²⁷ V. H.A.SIMON, *op. cit.*, 44

³²⁸ V. H.A.SIMON, *op. cit.*, 48

³²⁹ V. H.A.SIMON, *op. cit.*, 50

crescere dell'attribuzione delle decisioni dove maggiore è la concentrazione delle capacità e delle esperienze necessarie. Entrambi i principi potrebbero trovare apparente contemperamento nel caso in cui l'unicità di comando si accompagni al ricorso a servizi ausiliari di informazione e consulenza per gli elementi della decisione, non assistiti da comando "specializzato". Laddove invece l'organizzazione riconosca apposita funzione decisionale nel campo specializzato, si pone il rischio di confusione e contrasto tra comandi, quanto meno in mancanza di regole formalizzate di risoluzione del conflitto³³⁰. Oltre alla definizione di tali regole, il contemperamento dei principi richiede altresì il riconoscimento preventivo degli ambiti decisionali specializzati e le rispettive modalità di specializzazione, per area o per funzione³³¹, senza che possa escludersi la sussistenza di gerarchie di autorità plurime.

Su un piano in parte differente ma comunque connesso con l'applicazione dei predetti principi, si pone il criterio dell'ambito di controllo, in forza del quale il grado di efficacia organizzativa è funzione della limitatezza dei soggetti subordinati, e, in genere, dei livelli decisionali dipendenti in via *diretta* dal decisore sovraordinato. All'incremento dell'efficacia sotto l'aspetto dell'effettività del controllo, quale attività connaturata a quella decisoria sotto il profilo della verifica della (corretta) attuazione del comando, si contrappone la relazione tra efficacia e riduzione verticale dei livelli organizzativi attraverso i quali il comando viene progressivamente specificato e attuato, sotto il profilo della limitazione dei rischi di incoerenza e di "devianza" e, sul piano dell'efficienza, dei tempi e costi del processo decisionale. La riduzione dei livelli decisionali, viceversa, rende più ampia la sfera di esercizio dell'attività di controllo, limitandone l'effettività. Come per i precedenti parametri organizzativi, dunque, il criterio dell'ambito di controllo ne richiede la graduazione in ragione delle differenti situazioni amministrative, dovendosi escludere la validità di soluzioni agli "estremi".

Nella prospettiva dell'"architettura" dei piani, i richiamati principi refluiscono rispettivamente sull'allocazione orizzontale delle competenze, e prima ancora sulla latitudine e sulla molteplicità degli obiettivi perseguiti dai piani (unità di comando e specializzazione), nonché sull'ampiezza e sul numero dei livelli territoriali di distribuzione delle stesse competenze (ambito di controllo). Per entrambi gli aspetti, si rende necessario approfondire quali indicazioni possano trarsi (e quali conseguenze

³³⁰ V. H.A.SIMON, *op. cit.*, 73 ss.

³³¹ V. H.A.SIMON, *op. cit.*, 69

discendano) rispetto all'inserimento di obiettivi di tutela ambientale all'interno del sistema della pianificazione territoriale.

I confini della tutela dell'ambiente non possono che derivare dalla definizione del suo oggetto, affatto controverso nella riflessione giuridica come già osservato nelle premesse del presente lavoro. Ai fini delle successive considerazioni, si ritiene di dover aderire alla già indicata ricostruzione dell'ambiente quale sistema complesso e adattativo costituito da risorse (materiali e immateriali) comuni e a prevalente fruizione rivale. Tale definizione, di contenuto aperto, si attaglia alla scala territoriale, quale dimensione sistemica caratterizzata da risorse condivise tra individui e comunità in cui hanno luogo la maggior parte delle attività trasformative umane indotte dall'evoluzione dei sistemi economici e sociali, a loro volta condizionati dalle caratteristiche e dalle trasformazioni ambientali del territorio, o meglio dei territori. L'evoluzione della pianificazione urbanistica (prima) e territoriale (poi) è connaturata sin dalle sue origini alla gestione di risorse comuni e rivali – lo spazio in primo luogo – per la soddisfazione di interessi autenticamente pubblici, non garantiti dall'azione individuale (v. Capitolo II, par. 1). Gli obiettivi della pianificazione territoriale, quale attività deputata al governo di *tutti* gli interessi generali e particolari incidenti sul territorio, si sono progressivamente ampliati, anche attraverso la selezione dei corrispondenti interessi emergenti, trasformativi e di conservazione, ivi inclusa la protezione dell'ambiente, quale istanza della presa di coscienza progressiva dell'impatto dell'attività produttiva umana sulle risorse e sulla vivibilità umana.

Quanto alla distribuzione delle competenze in campo ambientale all'interno del sistema dei piani, occorre in via preliminare prendere in esame la relazione intercorrente tra obiettivi della pianificazione territoriale e interessi ambientali: questi ultimi possono integrarsi con i primi, risultarne gerarchicamente condizionanti (oppure condizionati). Sulla configurazione del rapporto incide il livello di "istituzionalizzazione" dell'interesse ambientale, unitariamente inteso oppure disgiunto nelle sue componenti plurime, e dunque l'intensità dell'applicazione del principio di specializzazione nell'organizzazione amministrativa³³². Nel caso dell'integrazione, la sussistenza di una competenza "specializzata", in luogo del (solo) ricorso a conoscenze e competenze

³³² Con riguardo all'opzione per la specializzazione, oltre alla necessità di reperire e utilizzare apposite competenze, si pone in campo ambientale anche l'esigenza di dare riconoscimento "visibile" all'interesse, con il rischio tuttavia che la pluralità degli interessi afferenti all'ambiente si traduca in una proliferazione incontrollata dei centri decisionali (c.d. *adhocrazia*).

tecniche in funzione di supporto decisionale, implica la messa in atto di idonei meccanismi cooperativi e/o di risoluzione del conflitto; la prefigurazione di criteri gerarchici nel rapporto tra interessi, diversamente, ove abbinata al criterio di specializzazione, si risolve nell'aggiunta alla sopra indicata gerarchia "finalistica" di una gerarchia tra plessi decisionali a finalità generali e di settore (la quale di per sé non esclude il conflitto ma lo trasla semmai al livello decisionale in cui si rapportano gli obiettivi confliggenti³³³), e tra gli strumenti di piano che da essi promanano.

L'opzione per l'integrazione, spinta dalla natura non circoscrivibile e dalla rilevanza trasversale dell'interesse ambientale (i cui contorni, peraltro, presuppongono a monte la stessa integrazione e sintesi tra i differenti interessi riconducibili all'ambiente), discende dall'incisione, diretta o indiretta, e a diversa scala, sugli equilibri dinamici degli ecosistemi di ogni decisione o politica afferente all'utilizzo di risorse ambientali. L'integrazione decisionale e quella organizzativa degli apparati decisionali (della prima corollario), principio consolidato nel contesto sovranazionale ed europeo in materia di ambiente nell'orizzonte dello sviluppo sostenibile, trova in primo luogo giustificazione nell'ottica dell'efficacia delle decisioni assunte rispetto agli obiettivi presupposti, i quali, ove perseguiti con azioni separate o comunque non coerenti tra loro, sarebbero conseguiti in modo (sub)ottimale rispetto all'alternativa di miglior risultato complessivo. In questa prospettiva, il carattere della scelta è *strategico* nella misura in cui tiene in conto, oltre ai possibili ostacoli al raggiungimento dei singoli obiettivi, i rapporti di alternatività e reciproca interferenza tra gli stessi (*trade-offs*), anche nella stessa definizione *integrata* dei contenuti degli obiettivi generali, prima ancora che delle azioni pianificate per il loro raggiungimento. In rapporto ai contenuti della pianificazione territoriale, pertanto, la definizione degli obiettivi degli strumenti di piano e della loro latitudine dovrebbe essere già opportunamente inclusiva dei predetti rapporti tra la dimensione economica, sociale e ambientale, evitando l'insorgere di disallineamenti tra funzioni (c.d. *comprehensive planning*).

L'integrazione nel processo decisionale dell'interesse ambientale pone d'altro canto un problema di effettività in ragione del carattere tendenzialmente recessivo dell'interesse ambientale (o meglio della sua influenza e rappresentanza), dovuto alla sua natura di interesse prevalentemente adespota, ad emersione graduale nella

³³³ Tale livello decisionale tende sempre più spesso a coincidere con quello progettuale, con riguardo in particolare a sistemi di pianificazione caratterizzati dalla perdita di pregnanza dei singoli piani in favore della dimensione dei singoli interventi sul territorio.

successione delle decisioni pubbliche e non lineare rispetto all'ambito spaziale degli effetti delle stesse, e dunque alla produzione dei benefici (e dei costi) ad esse associate. Proprio tali caratteristiche dell'interesse (o meglio degli interessi) ambientali hanno giustificato l'attribuzione istituzionale della loro cura ad apparati amministrativi distinti e specializzati, non solo per competenze tecniche e scientifiche, ma anche per mandato.

Se, da un lato, il rischio di assimilazione (e subordinazione) della tutela ambientale, insito nella sua integrazione e bilanciamento con gli altri interessi in competizione del processo decisionale, può trovare un contraltare nell'attività tutoria di soggetti specializzati, dall'altro anche l'esercizio settoriale di competenze amministrative in campo ambientale dovrebbe essere integrato dalla considerazione di interessi eterogenei: il principio di integrazione, benché usualmente enunciato nella direzione dell'integrazione della tutela ambientale negli ambiti decisori che vi incidono, implica al contempo che nella definizione delle misure di tutela dell'ambiente siano ponderati gli altri interessi generali potenzialmente coinvolti, secondo un canone di sostenibilità della tutela – speculare a quello della sostenibilità dello sviluppo – che presuppone l'equiordinazione delle dimensioni (economica, sociale e ambientale).

Il posizionamento dell'interesse alla tutela dell'ambiente quale interesse “integrato” oppure “integrante” nel sistema della pianificazione territoriale non appare, tuttavia, opzione indifferente: il soggetto decisore, infatti, detiene un ruolo preminente di guida del processo decisionale complessivamente inteso, potendone definire, entro i margini discrezionali lasciati dall'ordinamento, tempistiche, metodi e soprattutto scenari e opzioni alternative di riferimento. A ciò si aggiunga, specie nell'ambito della pianificazione territoriale, il ricorrente carattere politico dell'organo incaricato delle decisioni di piano e delle scelte “intermedie” e di “procedimento”: il circuito della rappresentanza, e il sistema delle preferenze da esso veicolato, infatti, è suscettibile di incidere sulla ponderazione dell'interesse ambientale, con effetti di lungo termine ben più estesi della durata del mandato elettivo e dell'ambito territoriale di riferimento, sia nel senso della sua considerazione insufficiente nella selezione delle opzioni prescelte di trasformazione del territorio sia in quello della contrarietà alle stesse sulla base di “protezionismi” ambientali incoerenti con visioni di scala più ampia³³⁴.

³³⁴ In entrambe le circostanze, la discrezionalità del decisore relativa alle modalità di integrazione della tutela ambientale potrebbe comunque essere tenuta a confrontarsi con limiti esterni, apposti dai livelli di pianificazione sovraordinata o “settoriale” (v. più oltre, par. 4.2).

Quanto sopra ricordato in merito ai possibili (e ricorrenti) disallineamenti tra ambito spaziale dei piani e loro rispettivi effetti (ambientali e non), così come tra obiettivi di riferimento e possibilità di loro effettivo conseguimento nei limiti territoriali, mette in luce un ulteriore aspetto del carattere *strategico* delle decisioni di piano, o meglio della struttura complessiva entro la quale trovano “innesto” e risultano tra loro collegate: la considerazione delle alternative al livello decisionale in grado di comprendere (e quindi di gestire) gli effetti delle dinamiche trasformative “governate”, cui si accompagna (quale corollario) la corrispondenza della tipologia e grado di dettaglio degli obiettivi di piano con il livello territoriale rispettivo.

Sotto il primo aspetto, si rende necessaria la predisposizione di strumenti di governo del territorio di scala vasta in grado di superare possibili disallineamenti cognitivi e di governo rispetto alla latitudine delle dinamiche di trasformazione territoriale (e delle rispettive forze “trainanti”) e degli effetti ambientali indotti (anche di quelli sinergici e cumulativi discendenti dalle singole trasformazioni) nonché, al contempo, in grado di raccordarsi con gli strumenti di piano di livello inferiore, attraverso un collegamento tra gli obiettivi (di scala ampia) e le azioni di attuazione nei contesti territoriali peculiari, tale da garantire l’adeguamento delle ultime alla definizione dei primi e degli obiettivi stessi in ragione degli esiti del complesso delle azioni di pianificazione sottordinate³³⁵. La pre-definizione dei livelli decisionali e della loro ampiezza spaziale, dunque, dovrebbe quanto più corrispondere ai confini dei sistemi e sub-sistemi ambientali, in ragione dei loro reciproci collegamenti e interazioni, colmando eventuali scarti³³⁶. La pluralità dei livelli decisionali, d’altro canto, non potrebbe eccedere una soglia di complessità tale da precludere l’efficace coordinamento tra le disposizioni di piano, incrementare l’eventualità di antinomie, i tempi e costi del processo decisionale, accrescere le difficoltà del processo di adeguamento dei piani, con il rischio conseguente di rigidità del sistema e disallineamenti temporali tra contenuti e contesto di riferimento dei piani.

In merito al secondo profilo, l’articolazione del potere di piano in una pluralità di livelli decisionali, variamente ordinati secondo rapporti di fine-mezzo, ne presuppone (un grado di) differenziazione funzionale, quanto meno con riguardo al grado di dettaglio delle previsioni in essi contenute, oltre che sul piano dei contenuti. L’assente o

³³⁵ V. in merito, anche oltre, par. 4.3.

³³⁶ V. M.CAFAGNO, *op. cit.* 215, con riguardo alle discordanze (*mismatches*) spaziali tra i confini dei processi ecologici e l’ambito geografico delle valutazioni sottostanti.

inadeguata differenziazione funzionale tra i livelli di pianificazione, come l'incongrua moltiplicazione degli stessi, comporta il rischio di sovrapposizioni, antinomie ed eccessiva rigidità nei rapporti tra piani, ove posti in relazione tra loro unicamente secondo vincoli di *conformità* piuttosto che (primariamente) di *coerenza*, pregiudicando altresì la corrispondenza con i sistemi e sub-sistemi ambientali e territoriali cui i piani dovrebbero riferirsi, anche in senso dinamico: la successione, per addizione e per specificazione progressiva, di prescrizioni e vincoli d'uso territoriali è suscettibile di costringere le scelte di piano unicamente entro margini di libertà sulla base degli "spazi interstiziali", non incisi dalle decisioni di piano già assunte³³⁷ (senza, peraltro, che il perimetro di questi spazi discenda necessariamente da un complesso ordinato di opzioni decisorie, specie ove provenienti da piani a finalità settoriale, oltre che coerente con il contesto ambientale di riferimento)³³⁸.

La differenziazione dei piani, ove collegati da nessi di presupposizione gerarchica, non esclude l'insorgenza di possibili "asimmetrie" tra il contenuto (specifico) delle scelte d'uso (o di conservazione) del territorio e il livello di pianificazione in cui sono esse sono assunte, in ragione della preminenza degli interessi a queste sottostanti (e della non completa pronosticabilità dei relativi bisogni): è piuttosto dalla sommatoria progressiva e irrelata di tali decisioni puntuali che discende una criticità potenziale sul piano della valutazione preventiva e comprensiva degli effetti (ambientali) delle trasformazioni indotte, in particolare qualora esse siano stabilite in provvedimenti estranei al sistema dei piani, o comunque tali da potersi sovrapporre incondizionatamente. Un ulteriore elemento di asimmetria potrebbe discendere altresì, anche nell'ambito del medesimo livello di piano, dal differente grado di emersione (e di previsione) del contenuto dei diversi interessi (di trasformazione e conservativi) incidenti sull'assetto del territorio: nel caso in cui solo per alcuni di essi, in ragione dell'ambito di scala e dell'assetto delle competenze, possano indicarsi obiettivi e azioni con sufficiente specificità³³⁹, la "ponderazione" con le restanti istanze di governo del

³³⁷ L'efficace espressione è utilizzata da T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio*, cit., 73. Il concetto di spazio interstiziale, peraltro, potrebbe essere inteso anche in senso figurato, quale spazio *decisionale* interstiziale (e non necessariamente collegato ad un'ordinata spaziale).

³³⁸ La concatenazione tra i piani e tra le valutazioni, c.d. *tiering*, secondo l'espressione comunemente utilizzata nel campo della valutazione strategica, peraltro non dovrebbero essere concepite necessariamente secondo uno schema lineare e geometrico (da A a B da B a C), ma anche in senso non ordinale (come nel caso della necessaria rispondenza dei piani locali con strategie e politiche di livello nazionale e sovranazionale).

³³⁹ Gli interessi ad "emersione differita" possono ascrivere prevalentemente agli interessi legati allo sviluppo economico del territorio e dei territori, rispetto ai quali la funzione programmatica della

territorio non potrebbe che essere rinviata al momento (successivo) di effettiva emersione di queste ultime, fermo il condizionamento delle decisioni già assunte al livello decisionale sovraordinato³⁴⁰. Anche la in-differenziazione “orizzontale” tra gli strumenti di piano potrebbe rappresentare un profilo di asimmetria, nella misura in cui ambiti di pianificazione (formalmente) pariordinati sul piano amministrativo si riferiscano ad assetti territoriali differenti per estensione e per tipologia di interessi coinvolti ed emergenti.

In sintesi, si sono messi in evidenza due profili di carattere *strategico* inerenti alla considerazione dell’interesse ambientale nell’attività di governo del territorio attraverso l’esercizio del potere di piano: l’uno relativo alla piena inclusione degli obiettivi di tutela ambientale e delle rispettive azioni nel governo delle altre dimensioni della pianificazione (economica e sociale)³⁴¹; il secondo attinente al (grado di) efficacia di tale integrazione, e sul piano della corrispondenza tra gli strumenti di piano ai (sotto)sistemi in cui le dinamiche territoriali – ambientali ma anche economiche e sociali – e i rispettivi effetti hanno luogo e sul piano della differenziazione di funzioni e strumenti, in ragione dei contesti governati e del loro rapporto e collegamento.

I due aspetti, peraltro, risultano collegati in senso stretto: l’effettività dell’integrazione dell’interesse ambientale nelle decisioni di piano, e nel sistema di pianificazione territoriale nel suo complesso, risulta condizionata dall’ambito e dal numero dei piani (e delle loro relazioni), secondo una relazione di proporzionalità crescente in ragione del carattere comprensivo dei contenuti dei piani, della corrispondenza degli stessi ai confini dei sistemi territoriali di riferimento e dell’adeguatezza del numero dei livelli decisionali e della complessità dei loro rapporti; viceversa, l’obiettivo della piena integrazione dell’interesse ambientale nel contenuto delle decisioni di piano e di politica territoriale risulta a monte condizionante (o quanto meno dovrebbe) nella pre-definizione di un sistema di governo del territorio improntato ai sopradetti parametri. Il collegamento tra l’integrazione della considerazione

pianificazione è da tempo in declino se non in crisi. A ciò si aggiunga che la mancata integrazione degli interessi potrebbe ricollegarsi anche a ragioni di opportunità (politica) di rinvio del confronto a livelli decisionali differenti.

³⁴⁰ Tra i maggior condizionamenti esterni possono includersi in particolare le assunzioni normative relative alla allocazione delle risorse sul territorio, alla previsione di incentivi economici e procedurali rispetto agli interventi e alle trasformazioni del territorio. Di qui la particolare sensibilità dell’esclusione dal campo di applicabilità della valutazione ambientale strategica dei piani finanziari e di bilancio.

³⁴¹ La valutazione, pertanto, per essere efficace deve riferirsi a strumenti di piano costruiti effettivamente intorno a opzioni alternative rispetto all’impiego di risorse scarse, e quindi sulla base delle comparazione di più interessi (anche confliggenti).

dell'interesse ambientale nelle scelte di pianificazione territoriale e la costruzione del sistema dei piani emerge altresì sul piano organizzativo dell'allocazione delle competenze ambientali e delle risorse economiche e organizzative necessarie a garantirne l'esercizio ai diversi livelli di pianificazione.

A quest'ultimo proposito, il fabbisogno di competenze specialistiche, risorse organizzative ed economiche in funzione della considerazione *integrata* degli effetti ambientali nelle decisioni di piano, e nella loro elaborazione preventiva, richiede in primo luogo che la stessa funzione di pianificazione del territorio, intesa quale attività di per sé inerente a finalità ambientali, a prescindere da classificazioni di scopo, sia esercitata dai soggetti pubblici dotati di tali competenze e risorse all'interno della rispettiva organizzazione amministrativa, in misura adeguata ai contenuti e agli "effetti" dei poteri di piano esercitati³⁴²; (anche) la distribuzione delle competenze in materia ambientale a soggetti distinti e specializzati³⁴³ non potrebbe che rapportarsi agli stessi parametri di adeguatezza sul piano delle competenze e delle risorse, rispondendo al contempo a criteri (non necessariamente convergenti) di *prossimità* al livello territoriale di pianificazione, in funzione della (piena) integrazione dell'interesse ambientale, e di *corrispondenza* all'ambito di incidenza delle relazioni causa-effetto sottostanti alle dinamiche di trasformazione territoriale, nel quadro di un sistema policentrico caratterizzato da scambi (informativi, istruttori, valutativi e di indirizzo)³⁴⁴ (su cui, v. anche successivo par. 4.3).

Rispetto ad entrambi gli aspetti *strategici* indicati, la Direttiva 2001/42CE non fornisce indicazioni puntuali direttamente riferibili alla struttura e ai contenuti dei sistemi di pianificazione territoriali degli Stati Membri, in ragione del carattere procedurale e minimale delle disposizioni in essa contenute³⁴⁵, discendente dall'applicazione dei principi di sussidiarietà e di autonomia procedurale degli ordinamenti nazionali. Nondimeno, esse sono ricavabili, o comunque implicite, sulla scorta del contenuto finalistico della Direttiva, rivolta all'indicazione di principi

³⁴² Il che implica anche una necessità di dotazione adeguata di risorse per quegli enti che ne fossero sprovvisti, pur essendo titolari di poteri di pianificazione rilevanti e potenzialmente incidenti sull'ambiente.

³⁴³ La presenza di soggetti specializzati dotati di competenze in materia ambientale, peraltro, non esclude che il soggetto decisore sia anch'esso provvisto di servizi ausiliari informativi e di supporto decisionale interni al proprio perimetro amministrativo.

³⁴⁴ Il collegamento "aperto" tra i sistemi e i sub-sistemi ambientali, richiede dunque il superamento tra un'alternativa secca tra accentramento e decentramento delle competenze in materia ambientale, in favore di sistemi a rete e distribuiti. V. M. CAFAGNO, *op. cit.* 296 ss.

³⁴⁵ V. Considerando nn. 8 e 9 Direttiva 2001/42CE

generali e norme *comuni* intesi a configurare *i sistemi* di valutazione ambientale³⁴⁶ quale strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione di piani e programmi.

Quanto al contenuto "comprensivo" dei piani territoriali, nel senso dell'inclusività di obiettivi di sviluppo economico-sociale e di tutela dell'ambiente, esso può ritenersi implicito nell'individuazione del perimetro del campo di applicabilità della valutazione ambientale, destinata a trovare prevalente svolgimento nell'elaborazione dei piani che definiscono «*il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti*»³⁴⁷. Anche in relazione alla corrispondenza tra piani e ambiti territoriali governati, all'interno di un sistema improntato a criteri di differenziazione funzionale e ordinato secondo nessi di collegamento e presupposizione, la Direttiva, pur non fornendo indicazioni puntuali, prende in considerazione (e prefigura) tale scenario di riferimento, richiedendo agli Stati Membri di tenere in conto, in fase di recepimento della direttiva, della circostanza che le valutazioni saranno effettuate «*ai diversi livelli di una gerarchia di piani*»³⁴⁸, non solo al fine di evitare di incorrere in rischi di duplicazione (e dunque di incoerenze e antinomie) tra valutazioni, ma anche nella prospettiva di una *differenziazione* dei contenuti e del grado di approfondimento delle stesse valutazioni, in relazione alla tipologia e al livello di dettaglio del piano, nonché alla misura in cui altri aspetti della valutazione possano essere più adeguatamente scrutinati in altri livelli decisionali³⁴⁹.

Anche sul piano dell'applicazione del principio di specializzazione nell'allocazione delle competenze in materia ambientale, la Direttiva non fornisce indicazioni puntuali, né esse potrebbero trarsi in via diretta dal quadro normativo europeo, a meno di non impingere sui principi di sussidiarietà e di autonomia procedurale degli Stati Membri. Nondimeno, dalla configurazione procedurale della valutazione ambientale strategica quale strumento di integrazione dell'interesse ambientale nell'attività di elaborazione dei piani discendono puntuali corollari nell'impianto della Direttiva: da un lato, l'effettiva possibilità di disporre da parte dei soggetti chiamati ad esercitare la funzione di pianificazione delle competenze e delle risorse necessarie per l'individuazione, la descrizione e la valutazione degli effetti ambientali inerenti alle alternative selezionate nel corso dell'iter di predisposizione del

³⁴⁶ V. Considerando 6 Direttiva 2001/42CE

³⁴⁷ V. Art. 2, par. 2, lettera a) e par. 4. V. anche Considerando 5 "L'inserimento di una più ampia gamma di fattori nell'iter decisionale dovrebbe contribuire a soluzioni più sostenibili ed efficaci"

³⁴⁸ V. Considerando n 9 e art. 4, par. 3.

³⁴⁹ V. Art. 5, par. 2

piano³⁵⁰; dall'altro, la designazione preventiva delle autorità che devono essere consultate per le loro *specifiche competenze ambientali*³⁵¹ nel corso del processo decisionale e, prima ancora, al momento della definizione della portata e del livello di dettaglio delle informazioni da includere nella valutazione³⁵². L'adeguata attuazione delle previsioni comunitarie, in altri termini, presuppone al contempo sul piano organizzativo la predisposizione di idonei servizi ausiliari di informazione e consulenza in campo ambientale e, al contempo, l'applicazione (congiunta) del principio di specializzazione³⁵³, secondo modalità tali da garantire che l'integrazione della valutazione avvenga ai diversi livelli di piano sulla base di approfondimenti istruttori di qualità sufficiente³⁵⁴ (e dunque, in senso più generale, di processi decisionali adeguati sotto il profilo della completezza informativa, e quindi della trasparenza dei presupposti della decisione).

Dal principio di autonomia procedurale discende altresì la libertà di scelta delle modalità di attuazione della Direttiva 2001/42. Quest'ultima si limita a identificare in via generale due opzioni attuative generali: l'integrazione delle indicazioni della Direttiva nei procedimenti di pianificazione esistenti oppure la loro incorporazione in procedure *specificamente stabilite*³⁵⁵. La selezione dell'una o dell'altra opzione non è indifferente rispetto al pieno conseguimento degli obiettivi di elevato livello di tutela ambientale e di integrazione della valutazione ambientale nei procedimenti di pianificazione territoriale. Rilievo preminente nell'adeguatezza della scelta è da attribuirsi al grado di "compatibilità" del contesto istituzionale e amministrativo di riferimento rispetto all'"innesto" delle indicazioni procedurali della Direttiva: in presenza di condizioni al contorno favorevoli la via dell'integrazione appare intuitivamente preferibile, senz'altro sotto il profilo dei costi e dei tempi di adeguamento, rispetto alla modifica degli assetti esistenti. In entrambi i casi la verifica di (piena) integrazione nella disciplina normativa degli obiettivi della Direttiva non potrebbe riferirsi ai procedimenti di pianificazione singolarmente considerati, bensì al

³⁵⁰ V. Art. 5, par. 1

³⁵¹ V. Art. 6, par. 3.

³⁵² V. Art. 5, par. 4

³⁵³ Dalle indicazioni comunitarie, nondimeno, non discende alcuna regola in merito alla risoluzione del conflitto con il "comando specializzato". L'intervento della competenza specializzata, piuttosto, sembra essere necessitato in ragione del superamento della soglia di significatività degli effetti ambientali connessi al piano.

³⁵⁴ V. Art. 12, par. 2

³⁵⁵ V. Considerando 9, Direttiva 2001/42CE

sistema di pianificazione territoriale (e quindi al sistema delle valutazioni sottostante), nel suo complesso e nelle sue dinamiche di progressione temporale³⁵⁶. Secondo quanto osservato, tra i presupposti di favore possono includersi il carattere “comprensivo” dell’oggetto dei piani di diverso livello territoriale, la pre-determinazione di livelli e ambiti di pianificazione funzionalmente adeguati ai contesti ambientali di riferimento e alle loro relazioni reciproche.

In merito a quest’ultimo aspetto, le più consistenti difficoltà nella direzione del recepimento del quadro comunitario in materia di valutazione ambientale di piani risiedono nelle tempistiche di adeguamento di assetti di competenze stratificati nel tempo, e per lo più determinati da circostanze estranee alle esigenze (sopravvenute) di “governo” sistemico delle relazioni con l’ambiente. Tali assetti sono suscettibili di incidere sulla configurazione e sul funzionamento del sistema delle valutazioni, sotto molteplici profili: la declinazione del principio di specializzazione nel senso dell’attribuzione di competenze in materia ambientale secondo criteri di “scopo” o per area territoriale; la distribuzione della funzione di pianificazione territoriale tra i diversi livelli di governo, in ragione dell’intensità del decentramento amministrativo e della correlata autonomia di indirizzo politico degli enti decentrati, secondo ambiti di estensione parametrati ai rispettivi confini amministrativi (non necessariamente coincidenti con quelli dei contesti ambientali di riferimento, per eccesso o in difetto, e potenzialmente eccessivamente frammentati); l’efficacia dei nessi di presupposizione e di coerenza tra piani e il rispettivo grado di differenziazione, in senso sia “verticale” sia “orizzontale”, anch’essa correlata agli spazi dell’autonomia degli enti territoriali³⁵⁷ e alle relazioni tra livelli di governo.

4.2 Spazi e limiti alla discrezionalità dell’esercizio del potere di piano

Come ogni processo decisionale (tanto individuale quanto collettivo), l’attività di pianificazione territoriale, presuppone la valutazione comparativa (e prima ancora la prefigurazione) di un numero di possibili alternative, da raffrontare reciprocamente sulla

³⁵⁶ In questo quadro, non solo la valutazione ambientale e le sue forme dovrebbero adeguarsi ai piani ma anche gli stessi piani (o meglio il sistema dei piani) dovrebbe adeguarsi agli obiettivi sottostanti alla valutazione ambientale, su piano istituzionale e organizzativo.

³⁵⁷ Rispetto alla forza “politica” dell’ente territoriale, che non corrisponde sul piano formale al livello amministrativo di governo, può tracciarsi dunque un collegamento in concreto con la forza dei piani e con la capacità di darvi attuazione.

base delle rispettive conseguenze, in rapporto agli obiettivi del decisore. A tale processo comparativo, nel campo delle decisioni collettive, suole attribuirsi la qualifica di comportamento amministrativo *razionale*³⁵⁸.

Il pieno conseguimento degli obiettivi del decisore, tuttavia, non appare nella realtà dei processi decisionali pienamente conforme a parametri di efficacia e di efficienza del processo decisionale, in ragione di una pluralità di limiti posti alla razionalità della decisioni amministrativa. Tali limiti conseguono, in primo luogo, dalla impossibilità per il decisore di configurare tutte le alternative astrattamente possibili: solo alcune di esse, in concreto, possono essere presenti nella mente del decisore (e nel processo decisionale in genere), dal momento che la loro “generazione” è condizionata dalle conoscenze di partenza, dal contenuto delle decisioni già assunte e dalle esperienze pregresse (e dai risultati – positivi e negativi – ad esse associate)³⁵⁹. In secondo luogo, il livello delle conoscenze del decisore condiziona la pronosticabilità delle conseguenze associate alle singole opzioni decisorie, in misura proporzionale al grado di incertezza scientifica, al livello delle asimmetrie informative e alla distanza dell’orizzonte temporale di riferimento³⁶⁰.

La molteplicità delle alternative raffrontate nel processo decisionale collettivo (inteso in senso lato anche come insieme di processi ordinati) riguarda altresì la loro selezione progressiva per specificazione, secondo una sequenza di snodi decisionali in cui ad ogni errore può associarsi teoricamente l’eliminazione dell’alternativa astrattamente migliore (tra quelle residue). Sotto questo profilo, il carattere limitato della razionalità del decisore, unitamente alla limitatezza delle risorse impiegabili nell’approfondimento cognitivo, non potrebbe consentire un raffronto onnisciente dei risultati della totalità delle opzioni decisorie, con la conseguenza che solo alcune di esse, connotate da maggiore plausibilità, sono effettivamente scrutinate, in una successione di scelte solo parzialmente retrocedibili sul piano temporale³⁶¹. La centralità delle definizioni preliminari delle alternative, così come della pre-definizione della struttura e della sequenza dello stesso processo decisionale, in cui le scelte opzionabili sono progressivamente individuate, attribuisce rilevanza, accanto al contenuto della

³⁵⁸ v. H.A.SIMON, *op. cit.* 119 ss. spec. 137.

³⁵⁹ V. H.A.SIMON, *op. cit.* 154

³⁶⁰ V. H.A.SIMON, *op. cit.* 144

³⁶¹ Diverse possono essere le ragioni della scarsa o parziale retrocedibilità delle scelte del decisore: esse possono ricollegarsi ai costi impliciti e espliciti di un “cambio di strategia” e ai tempi di tale cambiamento.

decisione (o meglio delle decisioni), al momento (antecedente) della “programmazione della decisione”, in cui sono previamente definiti, tanto in via generale quanto all’interno dei singoli procedimenti decisorii, le modalità e la sequenza di approdo alla decisione³⁶².

Quanto alla definizione dei parametri per la scelta delle opzioni decisorie, si è già osservato come le conseguenze delle alternative siano raffrontabili sulla scorta degli obiettivi cui il decisore intende conformarsi (oppure dallo stesso posti). La stessa selezione degli obiettivi da perseguire, nondimeno, è essa stessa oggetto di opzione decisoria. La notazione, non certo di particolare originalità, mette nuovamente in luce la compresenza nel processo decisionale di giudizi valoriali e di fatto, non solo nell’ambito della successione verticale della definizione fini-mezzi del processo decisionale, ma anche in quello del raffronto tra alternative decisionali, caratterizzato da incertezza sulle conseguenze future e sui soggetti destinatari di tali effetti³⁶³: la medesima scelta dei mezzi per il conseguimento dei fini, dunque, può essere di per sé connotata da giudizi di valore, così come lo è, più a monte, la stessa identificazione della tipologia di effetti da ponderare nel raffronto. Alla formulazione di giudizi di valore corrisponde, in via prevalente, il carattere di politicITÀ delle scelte assunte, soggette dunque anche al vaglio del circuito della rappresentanza elettiva, pressoché costante nel caso dell’esercizio della funzione di pianificazione territoriale.

L’inclusione della considerazione degli effetti sull’ambiente nel processo selettivo tra le alternative decisionali (tra cui dovrebbe includersi anche l’opzione zero, ovvero l’assenza di intervento pianificatorio) rende, se possibile, ancora più esplicito il paradigma di razionalità limitata poco sopra descritto, sotto una pluralità di aspetti: le conseguenze sull’ambiente sono di frequente ad emersione asincrona e in parte non reversibile rispetto all’attuazione delle trasformazioni del territorio, non sono facilmente pronosticabili se non con ampio margine di incertezza, richiedono l’impiego (e la concentrazione) di una pluralità di tecniche e saperi, possono altresì riguardare soggetti non coinvolti nel processo decisionale nello spazio (diversi territori) e nel tempo (fruitori futuri del territorio). A ciò si aggiunga il più volte rimarcato carattere relazionale della dimensione ambientale, che non potrebbe essere presa in

³⁶² V. H.A.SIMON, *op. cit.* 164.

³⁶³ In altri termini, sussiste una compresenza di giudizi di fatto e di valore anche nella selezione delle singole alternative, rispetto alle quali valutazione e la ponderazione dei mezzi per conseguire obiettivi potrebbe comunque confrontarsi con giudizi di valore sull’accettabilità delle relative conseguenze e sui soggetti che potrebbero risentirne.

considerazione in modo disgiunto dalle conseguenze delle decisioni in ambito economico e sociale, necessitando un'autentica circolazione interdisciplinare dei saperi e delle informazioni nel processo decisionale³⁶⁴. Rispetto a tali conosciuti profili delle decisioni in materia ambientale, l'elaborazione dei piani territoriali presenta molteplici criticità potenziali: le possibili conseguenze ambientali delle scelte assunte possono essere facilmente espunte rispetto a quelle che possano interessare in via *diretta* la comunità territoriale, o che siano collocabili entro un orizzonte temporale di medio periodo, comunque più esteso della durata della legittimazione politica degli organi incaricati della decisione finale, almeno nella misura in cui la consapevolezza, anche culturale, del decisore e della comunità territoriale in ordine all'impatto delle rispettive scelte sulla dimensione (locale e generale) della sostenibilità non sia già sufficientemente consolidata.

In tale quadro, all'elaborazione di decisioni incidenti sull'ambiente, nelle sue plurime componenti, possono essere associati all'interno del processo decisionale un insieme composito di rischi: un primo gruppo discende dalle possibili debolezze informative e cognitive del decisore e degli apparati preposti al suo supporto, e al contempo dalla erronea (perché sottostimata) percezione dei danni ambientali discendenti dalle modificazioni del territorio (specie ove associati a trasformazioni diffuse e ad impatto cumulativo)³⁶⁵ e del loro carattere di tendenziale non reversibilità³⁶⁶; un secondo gruppo attiene alla possibile recessività della rappresentanza (e dunque della considerazione) degli interessi ambientali nel corso processo decisionale, in ragione della prevalenza di interessi "forti", meglio organizzati e visibili, della debole associabilità a destinatari puntuali degli effetti ambientali di segno negativo, della presenza di asimmetrie informative a favore del soggetto decisore (o in ogni caso dei soggetti in grado di trarre beneficio diretto delle opzioni decisionali prescelte), nonché, in una prospettiva "patologica", dell'incorrere di fenomeni di

³⁶⁴ Il che implica anche una connaturata difficoltà di comprendere quali sono i campi del sapere che devono essere coinvolti nella decisione: è dunque necessario fare una scelta *su cosa* è importante valutare.

³⁶⁵ Tale percezione potrebbe essere debole innanzi tutto nel contesto culturale e amministrativo di riferimento, veicolando in tal modo le opzioni decisorie nell'attività di pianificazione e la valutazione delle conseguenze relative.

³⁶⁶ Il carattere di reversibilità (solo parziale) delle decisioni è pressoché costante nelle scelte d'uso del territorio, quanto meno in ragione dei tempi e dei costi astrattamente ipotizzabili per la loro retrocessione: utilizzando un'espressione metaforica, il territorio può essere definito una lavagna su cui non può cancellare ciò che si scrive (almeno con tempi ed effetti neutrali).

opportunismo se non di natura collusiva e corruttiva, rivolti alla promozione delle decisioni di pianificazione per la fruizione di benefici privati³⁶⁷.

La molteplicità delle alternative prefigurabili nel processo di pianificazione lascia aperti alla scelta del decisore, almeno in astratto, margini particolarmente ampi. Il rilievo, ampiamente condiviso quanto all'ampiezza della discrezionalità nei poteri di pianificazione territoriale, porta con sé l'esigenza dell'individuazione dei "limiti" cui tale scelta risulta (o dovrebbe essere) sottoposta, in particolare nella qui affrontata prospettiva dell'integrazione della considerazione degli effetti sull'ambiente delle scelte di piano. Tali limiti possono identificarsi con riguardo (i) alla coerenza con le decisioni di piano precedentemente assunte, anche ai livelli sovraordinati di pianificazione, (ii) alla coerenza complessiva rispetto all'insieme degli obiettivi (e delle azioni) assunti dal soggetto pianificatore, inclusi quelli di tutela ambientale, nonché (iii) al rispetto delle garanzie procedurali rivolte ad assicurare la trasparenza del processo, la completezza delle informazioni disponibili, il coinvolgimento e l'apporto partecipativo dei soggetti interessati dagli effetti delle decisioni, e la conoscibilità delle decisioni prese.

Quanto ai limiti discendenti dalle decisioni già assunte, essi possono ricomprendere, in senso ampio, prescrizioni di varia natura (a carattere puntuale, generale, finalistico, orientativo, vincolante) e provenienza (atti di pianificazione sovraordinata, di settore, normativi, provvedimenti amministrativi generali, documenti di indirizzo). In relazione al grado di prescrittività degli stessi, può individuarsi pertanto un insieme di opzioni preventivamente sottratte al confronto e alla "negoziazione" procedimentale in rapporto ad altre, oggetto di raffronto comparativo nel corso dell'iter decisionale e delle sue varie fasi. Per queste ultime, diversamente, si pone un vincolo di congruenza interna rispetto agli obiettivi dell'azione pianificatoria, inclusi quelli di tutela ambientale, oltre che nella selezione stessa degli obiettivi (tra loro compatibili). Con riferimento ai parametri di legalità procedurale, anch'essi possono essere stabiliti in via generale e preventiva, da fonti a carattere sovraordinato, almeno in relazione a contenuti di garanzia minimi, oppure essere oggetto di pre-determinazione al momento preliminare della "programmazione della decisione". Questi ultimi possono attenersi sia all'impostazione della sequenza decisionale, sia alle garanzie di trasparenza, di informazione e di partecipazione (tecnica, del pubblico e degli soggetti istituzionali

³⁶⁷ Tali fenomeni possono considerarsi quale parte dei rischi sistemici con i quali si confronta la pianificazione territoriale e i suoi strumenti. Con riguardo a questa particolare prospettiva, v. A. BARONE, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Bari, 2013, 65 e ss.

interessati). I requisiti di trasparenza e informazione, in specie, costituiscono al contempo condizione preliminare all'esercizio effettivo dei diritti partecipativi e modalità stessa di esplicitazione degli apporti partecipativi, secondo la duplice finalità di garantire la qualità e la completezza dei presupposti cognitivi della decisione e di assicurare la condivisibilità più ampia delle scelte assunte, attraverso la considerazione delle posizioni di interesse coinvolte e la conoscibilità della relativa influenza sul processo decisionale (v. anche oltre, par 4.3).

La previsione di limiti (di merito e di metodo) insiti all'elaborazione delle decisioni pubbliche in materia di pianificazione territoriale, richiede (e presuppone) la predisposizione di strumenti di verifica del loro adeguato e continuativo rispetto, da porsi in correlazione alla specifica tipologia di limiti rispetto ai quali si intende verificare la conformità.

Alla sussistenza di limiti, eventualmente anche puntuali, discendenti dai livelli decisionali sovraordinati (anche di natura normativa) si rapporta quasi in via fisiologica la predisposizione di controlli sui contenuti della pianificazione, secondo il generale corollario, insito in ogni ordinamento decisionale, della facoltà del controllo del decisore sull'attuazione (corretta) del proprio comando: il grado di ampiezza (e pervasività) del controllo, di conseguenza, non potrebbe che discendere dalla natura dei limiti im-posti dalla decisione sovraordinata. Il superamento e/o la contraddizione di eventuali limiti eterodeterminati, peraltro, potrebbe essere assistita da meccanismi invalidanti, anche in sede di controllo giurisdizionale. Allo stesso modo, anche la configurazione di vincoli sovraordinati di coerenza, in luogo di rigida presupposizione, ritenuta preferibile secondo le osservazioni precedenti (v. precedente par. 4.1), pone il tema (critico) della discrezionalità dell'esercizio di poteri di controllo (e di modifica) delle decisioni di piano.

L'esercizio di una funzione di controllo, diversamente, appare meno confacente rispetto alla verifica, di natura progressiva, dell'adeguata integrazione degli interessi afferenti alla tutela ambientale nella definizione degli obiettivi della pianificazione e delle decisioni strumentali per il loro conseguimento coerente. In questa prospettiva, il ricorso prevalente a meccanismi di controllo preposti alla verifica dell'adeguata integrazione dell'interesse ambientale nella pianificazione territoriale appare sub-ottimale anche sotto il profilo dei tempi e dei costi del processo decisionale, costretto ad azzeramenti e successive riedizioni – parziali o integrali – in caso di esito negativo della

verifica. Una verifica a posteriori degli esiti del processo di pianificazione, inoltre, non risulta appieno funzionale ad un'elevata protezione dell'ambiente, inteso quale interesse diffuso e trasversale, nell'ottica del conseguimento sistemico di obiettivi di sostenibilità, a carattere aperto e non predefinito. Né l'attivazione a posteriori di poteri di controllo sugli esiti della pianificazione potrebbe essere d'ausilio alla verifica di un'idonea programmazione della decisione e dell'adeguata messa in atto *nel corso* del procedimento decisionale delle garanzie di informazione, trasparenza e apertura partecipativa.

L'integrazione dell'interesse ambientale nel processo di elaborazione dei piani, e della pluralità di opzioni decisorie in essi contenute e coordinate, dunque, non potrebbe che essere assicurata in via principale dal suo interno, in una accezione duplice: in primo luogo attraverso la considerazione da parte dello stesso soggetto decisore degli effetti ambientali delle opzioni alternative considerate; e, in via complementare, mediante la verifica costante (e progressiva) del grado di integrazione delle considerazioni ambientali, non solo sul piano della coerenza interna e della rispondenza agli obiettivi di sostenibilità eventualmente sovraordinati al piano, ma anche e soprattutto sotto il profilo procedurale e metodologico, inerente alla completezza del quadro conoscitivo e informativo, all'adeguatezza delle alternative prese in considerazione e alla considerazione degli apporti informativi e valutativi esterni. La configurazione "integrazionista" di quest'ultima valutazione, senz'altro richiesta dall'estensione temporale e dalla complessità del processo di pianificazione, non ne giustifica al contempo il carattere autoreferenziale, anche in ragione del suo collegamento non eludibile con obiettivi di sostenibilità e di tutela ambientale generali e sovraordinati, declinati nel singolo piano territoriale. In altri termini, il collegamento tra i sistemi territoriali e la propensione alla diffusione degli effetti ambientali oltre gli ambiti pianificati escludono (o almeno dovrebbero) il carattere chiuso dei processi deputati al loro governo.

Il carattere interno, o comunque partecipato con il soggetto decisore, della verifica relativa sull'integrazione delle considerazioni ambientali nel processo di piano, in combinazione con l'esigenza di prevenire rischi di autoreferenzialità dei processi, rende affatto sensibile lo svolgimento di tale attività e l'attribuzione della relativa competenza nell'ambito del sistema della pianificazione territoriale: come in parte già osservato (v. precedente par. 4.1), infatti, la funzione da un lato dovrebbe esercitarsi in prossimità con

l'esercizio del potere di piano, per essere corrispondente – o almeno parallela – al suo svolgersi³⁶⁸, dall'altro essere collocata ad un livello di governo territoriale, al contempo adeguato a garantire il collegamento con obiettivi di sostenibilità di area vasta e la fruizione di informazioni ambientali relative al contesto ambientale di riferimento e al contempo provvisto delle necessarie risorse e competenze. Con particolare riferimento ai contesti di elevata frammentazione dei piani, l'applicazione combinata dei due criteri comporta, almeno in via tendenziale, una tendenziale separazione tra l'ente territoriale che elabora il piano e quello preposto all'attività di verifica sullo svolgimento dell'attività pianificatoria. Anche nei casi di coincidenza soggettiva, tuttavia, l'esigenza di prevenire rischi di chiusura del processo decisionale e la formazione di circuiti "guidati" di scambio (e utilizzo) delle informazioni³⁶⁹, in grado di favorire fenomeni di cattura del processo da parte degli interessi più "forti" e finanche incidenti collusivi, necessita l'applicazione dell'ulteriore parametro dell'autonomia sufficiente dell'organo deputato alla verifica e supervisione dell'integrazione processuale delle considerazioni ambientali.

Con riferimento al grado di prescrittività e di efficacia dei pareri ambientali eventualmente espressi nell'ambito della predetta attività di verifica svolta nel corso dell'elaborazione del piano, la previsione di effetti vincolanti sugli esiti del processo decisionale non appare coerente né con il carattere aperto del principio di sviluppo sostenibile né con il grado di autonomia e di differenziazione funzionale degli strumenti di pianificazione a diversa scala territoriale. Un'incidenza diretta della valutazione ambientale sui contenuti dei processi di pianificazione può escludersi anche sulla scorta del carattere procedimentale della Direttiva 2001/42: il dato europeo attribuisce primariamente al soggetto incaricato dell'elaborazione del piano il compito di provvedere all'integrazione in esso delle considerazioni ambientali e, a tal scopo, conferisce centralità all'adempimento di obblighi di cooperazione procedimentale con i soggetti competenti in materia ambientale e con il pubblico interessato³⁷⁰, nonché di trasparenza in ordine all'esplicitazione delle modalità con le quali sono presi in

³⁶⁸ Tale corrispondenza dovrebbe riguardare quanto meno gli "snodi decisionali" del processo decisionale, con riguardo alle scelte preliminari e intermedia che possono condizionarne gli esiti. Viceversa, la distanza del soggetto preposto alla verifica renderebbe più lunghi e complessi i processi di scambio informativo con il soggetto decisore, e più elevati i rischi di non condivisione e "segregazione" dell'informazione.

³⁶⁹ Il rischio di "segregazione dell'informazione" si ricollega in primo luogo alla posizione "dominante" del soggetto pianificatore sul processo decisionale.

³⁷⁰ V. Art. 8 Direttiva 2001/42CE

considerazione gli apporti consultivi e delle ragioni della scelta della decisione di piano (o meglio delle decisioni) alla luce delle alternative possibili³⁷¹. La rilevanza attribuita dalla Direttiva all'assolvimento dell'onere motivazionale da parte del soggetto pubblico che elabora e approva il piano non oblitera i correlati limiti "esterni" afferenti ai singoli piani. La disciplina della valutazione ambientale strategica, per sua espressa previsione, lascia impregiudicata infatti l'applicazione di ogni altra normativa europea in materia ambientale³⁷², ivi inclusa pertanto l'applicazione di limiti, obblighi e divieti puntuali espressi nelle disposizioni di settore. Sono del pari dati per presupposti nell'impianto della Direttiva i limiti derivanti dalla concatenazione di piani gerarchicamente ordinati³⁷³, con il conseguente restringimento della gamma di alternative raffrontabili in ragione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano³⁷⁴.

La previsione della Direttiva di obblighi di cooperazione e confronto con i soggetti competenti in materia ambientale non riguarda unicamente gli esiti del processo decisionale e le sue scelte interne aventi ad oggetto il confronto tra le alternative prese in esame, ma anche (e prima ancora) la sua impostazione metodologica e procedimentale. Il confronto, intatti, è anticipato al momento (preliminare) della decisione sulla *portata* delle informazioni da includere nel rapporto ambientale, ovvero sia la selezione degli effetti ambientale da esaminare, e sul loro *livello di dettaglio*, e dunque il grado di approfondimento delle considerazioni sugli effetti ambientali individuati (suscettibile secondo i casi di coinvolgere prevalentemente alcuni saperi tecnico-scientifici e altri in misura minore)³⁷⁵. In ragione dell'inclusione tra i contenuti del rapporto ambientale delle alternative ragionevoli, gli apporti consultivi esterni, peraltro, devono ritenersi estesi alla fase già richiamata di "programmazione della decisione" (c.d. *framing*), dal momento che, come già osservato, l'esame delle alternative decisionali ne presuppone la selezione per specificazione progressiva, in luogo di un raffronto sinottico della totalità delle opzioni in astratto configurabili.

Anche con riferimento all'indicata impostazione metodologica e procedimentale del processo decisionale, la Direttiva non fornisce elementi in ordine alla prescrittività degli apporti esterni sul processo decisionale. Il profilo appare invero di particolare sensibilità nell'ottica della qualità e dell'efficacia dei processi di valutazione ambientale

³⁷¹ V. Art. 9, par. 1, lett. b)

³⁷² V. Art. 11, par. 1.

³⁷³ V. Art. 4, par. 3

³⁷⁴ V. Art. 5, par. 1

³⁷⁵ V. Art. 5, par. 4

strategica, e in via mediata, dell'obiettivo dell'elevato livello di tutela dell'ambiente perseguito dalla normativa comunitaria. Nondimeno, la predisposizione di misure idonee a garantire la qualità sufficiente dei rapporti ambientali (e dunque del processo valutativo nel suo complesso) costituisce obbligo espresso posto dalla Direttiva in capo agli Stati Membri nella definizione degli strumenti di recepimento, unitamente al dovere di comunicazione e scambio informativo in merito alle prescelte modalità attuative della prescrizione³⁷⁶, in funzione di possibili proposte di modifica e integrazione dei contenuti della Direttiva sul punto. L'incompletezza della disciplina comunitaria quanto agli strumenti di garanzia della qualità del processo decisionale e valutativo, nelle more della maturazione e circolazione delle esperienze applicative in merito, evidenzia il carattere aperto a soluzioni non necessariamente uniformi nei contesti di riferimento, e, al contempo, la rilevanza centrale del tema nella prospettiva del principio di sviluppo sostenibile, con riguardo in particolare all'effettività della verifica sulla ragionevolezza delle alternative incluse nel processo decisionale fin dal suo avvio (e dunque sul suo effettivo grado di apertura all'integrazione degli interessi ambientali).

4.3 Apporti e scambi informativi, strumenti di partecipazione e meccanismi di adattamento

Si è già sottolineato come uno dei limiti intrinseci alla razionalità della formulazione delle decisioni collettive (oltre che di quelle individuali) consista nella (fisiologica) carenza delle informazioni astrattamente necessarie al raffronto esaustivo delle conseguenze delle possibili alternative. Il (parziale) superamento di tale limite, cui si riconnette quello ad esso associato dell'asimmetria informativa del decisore pubblico rispetto ai saperi tecnico-scientifici occorrenti alla scelta, richiede nelle organizzazioni complesse la predisposizione di idonei strumenti di produzione e diffusione dell'informazione e di raccolta della stessa, con modalità tali da renderla accessibile al bisogno, il ricorso a sistemi ausiliari informativi e di consulenza nella formazione delle decisioni e al principio di specializzazione nell'allocazione delle competenze. La scienza dell'amministrazione ha messo in luce come la diffusione delle informazioni all'interno degli apparati decisionali e organizzativi non avvenga unicamente attraverso canali predefiniti e formalizzati, ma anche e in prevalenza attraverso scambi informativi

³⁷⁶ V. art. 12, par. 2 e Considerando 14 Direttiva 2001/42CE.

pluridirezionali e spesso non formalizzati³⁷⁷: non solo dunque in senso verticale, attraverso canali preordinati alla trasmissione del comando (dall'alto al basso) o viceversa funzionali viceversa all'esercizio dell'attività di controllo (dal basso all'alto), ma anche e soprattutto attraverso processi comunicativi informali, diffusi e collaterali, in grado peraltro di sopperire alle possibili lacune informative dei mezzi formalizzati o alla "segregazione" dell'informazione tra livelli decisionali.

La necessità di sistemi informativi "diffusi" è particolarmente avvertita a supporto dei processi decisionali in materia ambientale, o comunque aventi effetti ambientali. Le informazioni e i saperi scientifici in campo ambientale, infatti, oltre ad essere caratterizzati da elevato tasso di specializzazione, sono di produzione complessa (e costosa per tempi e risorse) e sono non di rado sparsi e collocati all'esterno del perimetro organizzativo del soggetto decisore, con la conseguenza che il loro impiego, all'interno e nel corso del processo decisionale di selezione delle alternative e di apprezzamento degli effetti ambientali, ne richiede il "richiamo" dai luoghi e dai soggetti presso cui essi sono collocati (ed eventualmente raccolti). Il grado di apertura dei processi decisionali in materia ambientale, pertanto, si pone in rapporto diretto e funzionale all'estensione della raccolta degli apporti informativi e cognitivi pertinenti e delle fonti di produzione e approvvigionamento di tali apporti.

Tra le fonti di approvvigionamento informativo, specie nell'ambito di sistemi di pianificazione territoriale ordinati, devono includersi in primo luogo quelle pertinenti agli altri livelli decisionali di pianificazione, con riferimento tanto alle basi informative e conoscitive utilizzate per l'elaborazione degli strumenti di piano quanto a quelle acquisite in esito al processo di formazione degli stessi e successivamente alla loro attuazione. Il collegamento istruttorio tra i processi decisionali e di pianificazione ne promuove la reciproca coerenza e compatibilità, soprattutto rispetto al governo di sistemi territoriali e ambientali fortemente interconnessi e in trasformazione. La reciproca influenza tra i contesti territoriali di riferimento, a diversa scala e secondo relazioni di contiguità, comporta la necessità di ingressi informativi e istruttori provenienti dalla pluralità dei livelli di pianificazione rilevanti, tanto dai livelli sovraordinati quanto da quelli di maggiore circoscrizione, in direzione sia verticale sia orizzontale, e altresì dagli strumenti di piano non necessariamente posti in successione gerarchica.

³⁷⁷ V. H.A.SIMON, *op. cit.* 240

L'evoluzione temporale dei predetti contesti, inoltre, implica che il collegamento istruttorio tra i livelli di pianificazione tenga pienamente conto delle trasformazioni in atto e dunque del livello di aggiornamento delle informazioni e dei dati conoscitivi assunti, in ragione della distanza temporale nell'elaborazione dei piani. Anche l'adeguamento alle modificazioni dei contesti territoriali, al fine di conservare l'effettività e la coerenza del sistema dei piani, non potrebbe che presupporre un collegamento tra gli strumenti di piano improntato a criteri di flessibilità, in luogo di presupposizione rigida e di utilizzo automatico dei presupposti istruttori associati ai livelli di pianificazione sovraordinati; e al contempo, la modifica e l'aggiornamento di questi ultimi attraverso l'impiego delle informazioni provenienti dall'attuazione dei piani di livello subordinato (o attuativo). La circolazione delle informazioni entro l'insieme del sistema dei piani ne richiede inoltre la raffrontabilità nei contenuti, nelle modalità e nei metodi di osservazione e raccolta dei dati rilevanti inerenti alle trasformazioni del territorio (indotte o meno dall'attività antropica).

La possibilità di ricorrere a basi informative e conoscitive già acquisite, sviluppate o prodotte nell'ambito di altri livelli di pianificazione acquista rilevanza anche sul piano della riduzione e della razionalizzazione complessiva dei tempi e dei costi di elaborazione degli strumenti di piano³⁷⁸ e su quello correlato della maggiore certezza e stabilità delle decisioni inerenti l'utilizzo del territorio, anche nella prospettiva delle decisioni di investimento dei soggetti promotori delle attività di trasformazione del territorio per fini produttivi. La prospettiva di razionalizzazione e risparmio sottostante all'impiego di meccanismi di scambio e condivisione istruttoria, tuttavia, non potrebbe in ogni caso essere qualificata come invariabilmente prevalente rispetto alle esigenze di apertura e adattamento del sistema decisionale, all'evoluzione dei contesti ambientali e al conseguente aggiornamento delle basi conoscitive e informative (c.d. *environmental baselines*). Entrambe le esigenze sono tenute in considerazione dalla Direttiva 2001/42: da un lato i processi di valutazione ambientale vengono associati alla costruzione di un quadro conoscitivo e prescrittivo *coerente*, e dunque vantaggioso per gli operatori³⁷⁹, prevedendo che il rapporto ambientale dia conto degli obiettivi del piano e dei rapporti

³⁷⁸ La valutazione dei costi peraltro dovrebbe essere complessiva, e dunque ricomprendere l'insieme dei processi di piano: se aumentano per un singolo processo di piano, essi nondimeno possono diminuire "a valle" con riguardo agli strumenti di piano che possono utilizzare l'informazione già prodotta e scambiata.

³⁷⁹ V. Considerando 5 Direttiva 2001/42CE

con altri strumenti di pianificazione³⁸⁰ e che possono impiegarsi nel processo valutativo le informazioni pertinenti ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali³⁸¹; dall'altro nella costruzione del rapporto ambientale è oggetto di prescrizione l'inclusione delle informazioni ragionevolmente acquisibili, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione *attuali*³⁸².

Tra i canali "esterni" di acquisizione nel corso del processo decisionale delle informazioni ambientali rilevanti rientrano gli apporti partecipativi dei soggetti specializzati e dell'insieme dei soggetti (pubblici e privati, singoli, associazioni, gruppi organizzati e persone giuridiche) potenzialmente interessati dagli effetti della decisione di piano e dalla distribuzione dei benefici e dei possibili svantaggi ad essa connessi.

Il ruolo degli apparati pubblici specializzati in materia ambientale, o comunque in possesso di competenze amministrative rientranti nel campo ambientale, in ragione dei sistemi amministrativi di riferimento, può variamente configurarsi a seconda che a questi ultimi siano attribuiti compiti di supporto proattivo del processo decisionale, attraverso la predisposizione di contributi istruttori, osservazioni, proposte e indicazioni procedurali e di metodo (v. sopra par. 4.2) oppure, senza pregiudizio per i primi, anche la formulazione di pareri e/o atti di assenso in merito alla compatibilità degli esiti (finali o intermedi) del processo decisionale con l'interesse afferente alla propria sfera attributiva. Quest'ultima funzione, del resto, risulterebbe logica conseguenza del ricordato principio di specializzazione, sollevando tuttavia il tema sensibile dell'efficacia delle determinazioni del soggetto specializzato e dei meccanismi di risoluzione dell'eventuale conflitto: come già rilevato, la dimensione complessa e aperta della sostenibilità dello sviluppo risulta poco conciliabile con la predefinizione di regole di prevalenza gerarchica tra interessi. La partecipazione al processo di pianificazione di soggetti a competenza specializzata, inoltre, può assolvere la funzione di rendere fruibili nel corso del processo decisionale basi conoscitive stratificate e ciclicamente aggiornate nel tempo, anche in cooperazione *tra* soggetti competenti in materia ambientale, oltre che riferite ad ambiti spaziali più estesi e contigui a quello di riferimento. In quest'ottica, acquistano rilievo prevalente le competenze tecniche e scientifiche dei soggetti intervenienti. Nel rispetto dell'autonomia degli ordinamenti interni, la Direttiva non dà indicazioni in ordine alla natura (solo) tecnica delle autorità competenti in

³⁸⁰ V. Allegato I, lettera a) Direttiva 2001/42CE

³⁸¹ V. articolo 5, comma 3 Direttiva 2001/42CE

³⁸² V. articolo 5, comma 2 Direttiva 2001/42CE

materia ambientale, utilizzando formule di tenore non determinato che assommano il requisito – non eludibile – delle competenze specifiche a quello dell’interesse agli effetti dei piani³⁸³.

Quanto alla partecipazione del pubblico, possono ricondursi ad essa una pluralità di funzioni: uno scopo collaborativo nella trasmissione di apporti informativi, conoscitivi e valutativi ulteriori a quelli già possesso da parte del decisore pubblico e quelli forniti dai soggetti specializzati; uno scopo rappresentativo degli interessi coinvolti nel processo decisionale e che da questo sono incisi, anche in chiave “difensiva” delle posizioni soggettive suscettibili di essere coinvolte nell’attuazione dei piani e dai loro effetti, diretti o indiretti; uno scopo inclusivo nel processo decisionale dei sistemi valoriali e dell’insieme delle preferenze e dei rischi (anche percepiti) dei settori del pubblico potenzialmente interessato dagli effetti ambientali della decisione. Quest’ultima funzione della partecipazione, in particolare, acquista nei processi decisionali ambientali importanza dirimente nella prospettiva di favorire e consolidare la condivisione (e dunque la legittimità “diffusa”) di decisioni pubbliche destinate ad avere effetti proiettati oltre l’arco temporale del mandato politico del decisore oppure incidenti su settori del pubblico che non hanno concorso al conferimento della sua legittimazione elettiva³⁸⁴. A quest’ultimo proposito, l’apertura all’apporto partecipativo pubblico può svolgere una funzione preventiva di fattispecie di conflitto collettivo, potenzialmente radicalizzato dall’incertezza in ordine al contenuto e all’ampiezza degli effetti ambientali e ai destinatari degli stessi³⁸⁵, nonché di fenomeni di “dissociazione collettiva” dalla sopportazione dei costi ambientali dei benefici inerenti all’attività produttiva³⁸⁶.

³⁸³ V. art. 6, par. 3 Direttiva 2001/42CE. La formulazione letterale dell’articolo, peraltro, riferendosi alle “*autorità che, per le loro competenze specifiche, possono essere interessate*” può essere interpretata nel senso di un collegamento con il processo decisionale dovuto proprio al possesso di conoscenze tecnico-scientifiche pertinenti. L’utilizzo del termine competenze, tuttavia, non corrisponde a quello di responsabilità in campo ambientale, impiegato nella versione inglese e francese della Direttiva 2001/42CE, che, diversamente appare sottintendere più esplicitamente la cura di un pubblico interesse, associata alle competenze specifiche necessarie per attuarla. Il che non incide, naturalmente, sulla piena legittimazione alla partecipazione al procedimento degli enti territoriali comunque interessati dagli effetti dell’attuazione del piano.

³⁸⁴ Può essere esempio in questo senso la partecipazione ai piani con effetti transfrontalieri...o comunque in tutte le fattispecie in cui l’attuazione delle decisioni pianificatorie ha effetti su ambiti anche molto più estesi di quelli afferenti ai confini amministrativi dell’ente territoriale di riferimento (c.d. *spill over effects*).

³⁸⁵ V. M.CAFAGNO, *op. cit.* 233.

³⁸⁶ Ben noti in letteratura sono i fenomeni di radicale manifestazione di dissenso alla trasformazioni del territorio (cc.dd. *sindrome Nimby* e *Banana*). In merito, V. P.DELL’ANNO, *La tutela dell’ambiente come*

L'efficacia dell'apporto partecipativo del pubblico è dipendente in senso stretto da un insieme di condizioni al contorno che ne condizionano i benefici sul piano concreto. Il presupposto di una partecipazione fattiva, in primo luogo, è rappresentato da una *cultura* della partecipazione ai processi decisionali pubblici, costruita attraverso la trasparenza dei processi e un livello di confidenza nell'effettività della valutazione degli apporti. Sul piano pratico, prodromiche all'attivazione della partecipazione sono l'informazione preventiva dell'avvio del processo decisionale e la comunicazione esaustiva del suo oggetto e delle rispettive finalità. Le modalità di informazione preventiva del pubblico, per inciso non neutrali per tempi e costi, possono variamente modularsi in ragione dei contenuti, da tradursi secondo registri e linguaggi a specialistici (non tecnici)³⁸⁷, e dei destinatari individuati, inclusivi quanto meno dei settori del pubblico che può essere interessato dagli effetti della decisione, seppur non necessariamente coincidenti con i (più numerosi) soggetti legittimati alla funzione partecipativa³⁸⁸. Anche le modalità di partecipazione al processo decisionale non sono affatto equipollenti, tanto sul piano dell'effettività degli apporti e della rispettiva influenza sul processo decisionale e sui suoi esiti quanto su quello degli incentivi al coinvolgimento degli attori interessati. Nell'ottica di un'effettiva incidenza sul processo decisionale e sui suoi esiti, tali modalità dovrebbero consentire la diffusione della partecipazione nel corso del suo svolgimento, dal suo avvio e in corrispondenza dei c.d. "snodi decisionali", e l'attivazione di forme di interazione e contraddittorio, sia con i soggetti responsabili della decisione sia tra gli stessi soggetti partecipanti al confronto.

L'applicazione dei predetti parametri di interattività e interattività, peraltro, non potrebbe disgiungersi da criteri di *differenziazione* delle modalità partecipative, in corrispondenza con l'oggetto, le finalità e la scala territoriale dei piani: la previsione di momenti diretti di confronto partecipativo, per esempio, appare più congeniale nell'elaborazione di piani territoriali di livello locale, oppure in caso di limitato numero di attori potenzialmente interessati; diversamente, la gestione di "arene" partecipative

"materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione, in *Amb. e Sviluppo* n. 7-2009, 593, per la qualificazione di tali forme di dissenso come "fenomeni di dissociazione di massa dagli obblighi di solidarietà sociale"

³⁸⁷ Con riguardo a questo particolare aspetto, può riferirsi ad un'attività di "decriptaggio" dell'informazione in materia ambientale, estremamente sensibile rispetto alla verificabilità esterna degli esiti del processo e dell'adeguatezza delle scelte.

³⁸⁸ A questo proposito sarebbe possibile l'introduzione di "selettori" alla partecipazione, tra cui anche la previsione di prezzi, in funzione di prevenzione di utilizzi distorti dello strumento partecipativo in funzione di "disturbo".

più vaste potrebbe rendere preferibili forme a distanza di consultazione e raccolta dei contributi partecipativi, anche attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione³⁸⁹.

In altri termini, alla selezione delle modalità partecipative, in via generale oppure secondo le caratteristiche dei differenti strumenti di piano, pertanto, si collega un'opzione procedimentale particolarmente sensibile sul versante dell'apertura del processo, e dunque, della sua efficacia. La Direttiva lascia alla discrezionalità degli Stati Membri la definizione delle modalità specifiche per l'informazione e la consultazione del pubblico (oltre che dei soggetti competenti in materia ambientale)³⁹⁰, fermo restando la necessità che il pubblico (e le autorità ambientali) possano disporre *tempestivamente* di un'opportunità effettiva di esprimere le proprie osservazioni in termini *congrui* sulla proposta di piano³⁹¹. Il carattere anticipato e tempestivo dell'ingresso dei contributi partecipativi, inoltre, deve intendersi soddisfatto ove riferito anche alla stessa fase di preparazione del piano (e non riduttivamente al solo momento antecedente alla sua adozione)³⁹², con riferimento almeno ai settori del pubblico "interessato" individuati come potenzialmente incisi dalle conseguenze del piano³⁹³.

La partecipazione del pubblico e dei soggetti interessati può avere un'importante funzione di scambio informativo non esclusivamente nella direzione dei soggetti preposti all'elaborazione del piano e alla selezione delle opzioni alternative ma altresì in quella (simmetrica) dei soggetti partecipanti al processo decisionale e tra gli stessi. Il processo di pianificazione, infatti, ove configurato come processo aperto, assorbe e impiega le informazioni e la basi conoscitive diffuse nel perimetro amministrativo, e all'esterno di esso, per restituirne di nuove e/o di aggiornate attraverso il confronto tra gli attori coinvolti, posti nella condizione di beneficiare del "reflusso" informativo del processo mediante la pubblicità dei suoi approdi (intermedi e conclusivi). Da questa prospettiva i procedimenti di formazione delle decisioni pubbliche in materia

³⁸⁹ Possono indicarsi, a titolo di esempio, forma di partecipazione interattive riconducibili al modello dell'inchiesta e del dibattito pubblico, variamente declinate (*forum; working groups; brain storming sessions*; c.d. "laboratori di partecipazione").

³⁹⁰ V. Art. 6, par. 5. La previsione non esclude, ma anzi può prefigurare, una determinazione differenziata delle modalità partecipative, anche da parte degli stessi soggetti responsabili del processo decisionale (v. *infra*, Capitolo IV).

³⁹¹ V. Articolo 6, comma 2.

³⁹² V. Art. 8 (Iter decisionale), il cui contenuto deve leggersi in combinato disposto con il precedente articolo 6, comma 2.

³⁹³ V. Art. 6, par. 4. L'individuazione dei settori del pubblico interessato è lasciata agli Stati Membri e deve essere inclusiva dei settori del pubblico che sono interessati dagli effetti dell'iter decisionale o che ne sono probabilmente toccati, incluse le organizzazioni di promozione di tutela dell'ambiente e gli altri soggetti associativi interessati.

ambientale, ivi inclusi i piani territoriali, sono configurabili come processi di apprendimento a carattere collettivo³⁹⁴, non solo rispetto al miglioramento e all'approfondimento delle basi conoscitive (specialistiche e non) riferite all'informazione ambientale, ma anche con riguardo alla comprensione stessa, nella formazione dell'opinione pubblica, dei benefici derivanti dall'integrazione preventiva dell'interesse ambientale nei processi decisionali e dalla costruzione partecipata e condivisa dei relativi esiti. Sotto quest'ultimo aspetto, un fattore a forte influenza è rappresentato dalla contesto istituzionale e dall'attivazione di circoli virtuosi imperniati sulla positiva constatazione dei risultati della messa in atto di processi decisionali autenticamente aperti³⁹⁵.

Il ritorno informativo proveniente dai processi di pianificazione territoriale non si limita alla conclusione del relativo processo di elaborazione ma prosegue nella fase di attuazione delle previsioni degli strumenti di piano, i cui effetti (ambientali e non) possono non essere convergenti con le assunzioni di partenza del momento decisionale. La gestione dei possibili svantaggi discendenti dalle possibili discrasie dai risultati e dagli scenari attesi, insite nel carattere limitato della razionalità del decisore sotto il profilo temporale, richiede conseguentemente la predisposizione di idonei meccanismi di apprendimento e successivo adattamento alle conseguenze (non previste) delle azioni di gestione del territorio.

La predisposizione di idonei meccanismi di apprendimento degli effetti delle trasformazioni territoriali in atto o indotte delle loro relazioni richiede la preventiva selezione di adeguati criteri di identificazione e misura delle stesse, tanto a livello di singoli contesti territoriali quanto a livello di ambiti vasti, in ragione della trasversalità di gran parte dei processi trasformativi rispetto ai singoli ambiti "pianificati". La selezione preliminare di tali parametri (o indicatori) di monitoraggio, da riferirsi al contempo sia alle modificazioni dell'ambiente e all'insorgenza dei rispettivi fattori perturbativi – naturali o antropici – sia agli effetti e ai risultati delle azioni di piano³⁹⁶, costituisce presupposto per l'attivazione di efficaci azioni correttive o modificative degli strumenti di piano. La scelta degli indicatori, infatti, parte integrante dei contenuti

³⁹⁴V. THAKUR e al., *Effectiveness of strategic environmental assessment*, cit.; M.L.MARINIELLO, *La dimensione procedurale*, cit. 94 ss.

³⁹⁵ Costituisce, viceversa, forte disincentivo all'insorgere di meccanismi virtuosi di coinvolgimento degli attori interessati la percezione della sterilità e della non utilità dell'apporto partecipativo.

³⁹⁶ V. A.CICERCHIA, *Pianificazione strategica e ambiente*, Franco Angeli, 2000, Cap. VI, par. 1, ove si mettono in luce le principali funzioni nell'utilizzo degli indicatori: la semplificazione, la quantificazione degli effetti, la comunicazione.

metodologici del processo decisionale, è operazione complessa perché molteplici sono le condizioni di efficacia che devono riscontrarsi: gli indicatori prescelti, infatti, devono essere adeguati alle finalità del piano, quanto più esaustivi in ordine ai fattori causali e gli effetti monitorati³⁹⁷, rappresentativi e di agevole applicazione pratica (anche nel numero complessivo)³⁹⁸ e infine appropriatamente raffrontabili in funzione della misurazione degli effetti ambientali, cumulativi e sinergici, degli strumenti di piano a differente scala territoriale³⁹⁹. La raffrontabilità degli indicatori, inoltre, è necessaria al fine di costruire basi conoscitive e informative aggiornate e comuni al complesso del sistema dei piani, agevolando la restituzione ricorsiva di informazioni accessibili e condivise all'interno dei già indicati meccanismi di collegamento istruttorio tra i livelli decisionali e di pianificazione (non compatibili, pertanto, con la costruzione di sistemi di monitoraggio disgiunti, serventi i singoli strumenti di piano).

Quanto all'efficacia delle azioni correttive e di adattamento, essa può essere rapportata alla tempestività nell'attivazione delle misure correttive o di modifica dei piani e all'adeguatezza delle stesse nei contenuti e in rapporto al livello decisionale più appropriato per l'azione di adattamento.

La tempestività delle misure correttive è diretta conseguenza dell'efficacia a monte dei preposti sistemi di monitoraggio nell'identificazione e nella misurazione degli effetti ambientali negativi non (integralmente) pronosticati, e dunque della completezza e dell'adeguatezza degli indici di monitoraggio e della possibilità di una loro "lettura" coerente nel quadro di efficaci meccanismi di *feedback* informativo. Al fine di evitare possibili ostacoli dovuti all'incertezza interpretativa dei risultati degli indicatori, questi ultimi possono altresì essere ancorati a soglie di rilevanza e significatività, sebbene non tutti gli indicatori siano del tutto riferibili a elementi "misurabili" di tipo quantitativo. L'indicazione di soglie di significatività, peraltro, può costituire un utile riferimento al fine di valutare la (doverosa) attivazione dei poteri di adeguamento e revisione dei singoli piani da parte del soggetto decisore, unitamente alla

³⁹⁷ Ancora più a monte sensibile è la selezione degli effetti significativi che si intendono prendere in considerazione nella fase di monitoraggio, attraverso l'individuazione degli effettivi meccanismi causa-effetto delle dinamiche di trasformazione territoriale (c.d. *leverage points*).

³⁹⁸ La facilità di utilizzo degli indicatori è collegata in primo luogo al loro numero complessivo ma anche alla limitazione delle possibili sovrapposizioni e ridondanze degli stessi, suscettibili di refluire sulla univocità dell'utilizzo degli indicatori. A quest'ultimo proposito, un elemento di complessità è dovuto alla difficoltà di stabilire di relazioni di carattere biunivoco tra indicatori ed effetti ambientali "misurati".

³⁹⁹ L'elemento della raffrontabilità tra gli indicatori di differente scala e livello incide pertanto sulla possibilità di interpretazione e governo di effetti ambientali diffusi e differenziabili in ragione dei diversi contesti territoriali (come avviene nel caso del consumo di suolo e delle trasformazioni paesaggistiche).

predisposizione di idonei meccanismi di comunicazione al pubblico degli indicatori impiegati e degli esiti delle attività di monitoraggio. La trasparenza e la pubblicità degli esiti del monitoraggio costituisce condizione necessaria allo “stimolo” e alla verifica dell’adeguatezza dell’azione discrezionale di adeguamento temporale dei contenuti dei piani, anche in funzione della tempestività della risposta adattativa, prevenendo fattispecie di inerzia o di inadeguatezza della risposta nella sua graduazione (azione correttiva, modifica al piano, riedizione del potere di piano).

In merito all’effettività nella messa in atto di azioni correttive ai contenuti degli strumenti di piano sul piano degli strumenti e del livello decisionale di intervento, la definizione di sistemi di monitoraggio integrati dovrebbe consentire di stabilire appropriate corrispondenze tra gli effetti imprevisti e i fattori decisionali che ne sono causa o possono avere rilevanza per porvi rimedio: l’individuazione di rapporti di causa-effetto tra piani territoriali ed effetti ambientali, tuttavia, potrebbe risultare particolarmente complessa in ragione del carattere asincrono e non lineare delle risposte dei sistemi ambientali, ma anche della sovrapposizione sul territorio di una pluralità (se non di una sovrabbondanza) di piani, variamente diversificati per estensione e finalità⁴⁰⁰. In altri termini, analogamente all’architettura del sistema dei piani, anche la costruzione di adeguati sistemi di monitoraggio dovrebbe tener conto della latitudine delle dinamiche di evoluzione territoriale e delle loro interconnessioni, evitando la creazione di sistemi autoreferenziali per singoli piani: non è escluso, ma anzi circostanza ricorrente, che gli esiti delle attività di monitoraggio possano (e debbano) condurre ad azioni correttive in ambiti di pianificazione diversi da quelli per i quali gli indicatori sono applicati (come nel caso dei piani di area vasta in rapporto alla pianificazione subordinata)⁴⁰¹. Aspetto non secondario, infine, è rappresentato dall’entità degli investimenti, in risorse organizzative oltre che economiche, per la creazione e il mantenimento degli apparati di monitoraggio.

La natura comune e integrata degli strumenti di monitoraggio può desumersi altresì dalla Direttiva 2001/42 nella parte in cui attribuisce agli Stati Membri il compito di approntare meccanismi di controllo degli effetti ambientali dell’attuazione *dei piani*, anche attraverso il ricorso agli strumenti di verifica esistenti, prevenendo fattispecie di

⁴⁰⁰ Sotto questo aspetto, il numero dei piani e le loro relazioni possono refluire sui tempi e sulle modalità della risposta adattativa agli esiti del monitoraggio, e sulla sua efficacia in ragione delle possibili trasformazioni dei contesti ambientali di riferimento.

⁴⁰¹ Il sistema di monitoraggio, dunque, dovrebbe costruirsi in analogia ad una sistema di “sensori” (*fire alarms*) e non come un insieme di attività di controllo disgiunte e complessivamente inefficaci.

duplicazione (e dunque di potenziale incoerenza) dell'attività di monitoraggio⁴⁰². Tali strumenti devono consentire di individuare *tempestivamente* gli effetti negativi impreveduti per l'adozione delle misure correttive ritenute *opportune*⁴⁰³ ed essere previamente resi conoscibili al pubblico⁴⁰⁴. Analogamente a diversi altri settori della normativa comunitaria, non solo riferiti alla materia ambientale, la Direttiva prevede l'attivazione di scambi informativi sui risultati ottenuti nell'esperienza applicativa della stessa all'interno degli ordinamenti degli Stati Membri nella prospettiva della formulazione di eventuali proposte di modifica⁴⁰⁵. La previsione di forme di monitoraggio di "secondo grado", in ordine alla stessa adeguatezza delle forme e degli strumenti di inclusione dell'interesse ambientale nei processi di elaborazione dei piani, appare dischiudere potenzialmente, anche negli ordinamenti interni, forme di adattamento istituzionale, inevitabilmente più lunghe e complesse, aventi ad oggetto non solo l'efficacia dei singoli processi decisionali ma anche l'effettività della configurazione del sistema dei processi di pianificazione e delle loro relazioni alla luce del principio di integrazione e di sviluppo sostenibile.

⁴⁰² V. Art. 10, par. 2 Direttiva 2001/42CE

⁴⁰³ V. Art. 10, par. 1 Direttiva 2001/42CE

⁴⁰⁴ V. Art. 9, par. 1, lett. c) Direttiva 2001/42CE

⁴⁰⁵ V. Art. 12, par. 1 e 3 Direttiva 2001/42CE

CAPITOLO IV

L'attuazione della valutazione ambientale strategica nel sistema della pianificazione territoriale

SOMMARIO 1. Gli “antecedenti” della VAS e il recepimento della Direttiva CE 2001/42 – 2. La disciplina del Testo Unico Ambientale e l’attuazione regionale – 3. La sequenza del processo di VAS – 3.1 Verifica di assoggettabilità – 3.2 L’elaborazione del rapporto ambientale e delle alternative – 3.3 La consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico – 3.4 L’espressione del parere motivato e la fase decisoria – 3.5 Il monitoraggio: strumenti, responsabilità, meccanismi correttivi al piano – 4. L’innesto della VAS nel sistema della pianificazione territoriale: ambiti di criticità – 4.1 Definizione del campo di applicabilità e rischi di elusione della valutazione – 4.2 Il rapporto con la pianificazione ambientale: concorrenze e distonie – 4.3 La relazione tra pianificazione e valutazione: tra integrazione e “reflusso” nella logica dei controlli al piano – 4.4 Il collegamento tra le valutazioni e con la valutazione di impatto ambientale – 5. Effettività della disciplina nell’orizzonte dello sviluppo sostenibile – 5.1 Qualità e imparzialità della valutazione: verso una verifica di (solo) metodo ? – 5.2 Garanzie di efficacia multilivello dei processi di VAS.

1. Gli “antecedenti” della VAS e il recepimento della Direttiva CE 2001/42

In analogia con altri ordinamenti europei ed extra-europei, con riguardo all’ordinamento interno non si può affermare che lo strumento della valutazione ambientale di livello strategico sia rimasto del tutto alieno all’azione amministrativa, e in particolare alla pianificazione territoriale, prima del recepimento della disciplina comunitaria⁴⁰⁶. Può attestarsi piuttosto come la scarsa congruenza di tali discipline “anticipatorie” con il modello europeo, unitamente al grave ritardo nel sua attuazione interna, precluda un giudizio positivo in merito all’assimilazione nell’ordinamento

⁴⁰⁶ Il principale antecedente a livello europeo è rappresentato dalla Direttiva 92/43 CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. L’art. 6, par. 3 della Direttiva prevede che «qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito *ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti*, forma oggetto di una opportuna valutazione dell’incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo». La Valutazione di Incidenza deve attualmente coordinarsi, venendo in essa ricompresa, se per i medesimi piani sia necessaria anche la valutazione ambientale strategica ai sensi della Direttiva 2001/42CE (v. Considerando 10 e art. 11).

della logica e delle finalità dello strumento, anche sulla scorta di perduranti resistenze, di cui meglio si darà conto nel prosieguo di questa parte del lavoro.

Limitando il carattere strategico dello strumento al livello decisionale di riferimento, possono indicarsi quali primi esempi di adozione dello strumento alcune disposizioni contenute nelle discipline regionali dei procedimenti di Valutazione di impatto ambientale⁴⁰⁷ oppure nella normativa inerente alla pianificazione territoriale⁴⁰⁸. Sul piano nazionale, invece, l'introduzione di forme strategiche di valutazione ambientale può farsi risalire a discipline di settore⁴⁰⁹ oppure a discipline di carattere speciale, in ragione del ritenuto carattere "straordinario" delle decisioni amministrative di livello strategico cui riferire la valutazione, come avvenuto per il caso della gestione dei c.d. grandi eventi⁴¹⁰. Elemento comune della casistica può individuarsi nell'impiego di forme procedurali assimilabili alla sequenza della valutazione di impatto ambientale.

A seguito dell'entrata in vigore della Direttiva CE 2001/42, in assenza di un intervento di recepimento organico da parte del legislatore statale, protrattosi ben oltre il termine di recepimento del 21 luglio 2004, alcuni ordinamenti regionali hanno provveduto in via anticipata (e quindi autonoma) al recepimento della disciplina comunitaria, con preminente riguardo al settore della pianificazione urbanistica e territoriale⁴¹¹. La (frammentaria) spinta in avanti di alcuni legislatori regionali, in uno con l'inerzia statale nel provvedere al recepimento della normativa comunitaria, hanno posto conseguentemente la complessa risoluzione di svariate problematiche di carattere giuridico e istituzionale, tra cui la configurabilità della natura auto-applicativa (*self-executing*) della Direttiva, la facoltà del legislatore regionale di non attendere la normativa statale, nonché, a monte, la stessa riconducibilità della normativa dei procedimenti di valutazione ambientale nel quadro costituzionale delle materie di legislazione esclusiva statale oppure concorrente. A tali questi hanno fornito risposta,

⁴⁰⁷ Si veda, ad esempio, L.R. Piemonte 14 dicembre 1998, n. 40.

⁴⁰⁸ V. L.R. Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20, L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, L.R. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, L.R. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1.

⁴⁰⁹ V. art. 5 Legge 28 gennaio 1994 n. 84, per l'applicazione della valutazione ambientale ai Piani Regolatori Portuali, attraverso modalità procedurali, tuttavia, del tutto assimilabili a quelle della Valutazione di impatto, ancora lontane sul piano metodologico da un'effettiva integrazione della valutazione nel processo decisionale di pianificazione. Significativa, in quest'ottica, è anche la previsione dell'art. 2, comma 5 Legge 8 luglio 1986, n. 349, in merito alla necessità di concerto con il Ministero dell'Ambiente nella predisposizione di piani di settore a carattere nazionale con rilevanza di impatto ambientale.

⁴¹⁰ V. art. 7 Legge 2 maggio 1990, n. 102 per la valutazione ambientale del piano di ricostruzione della Valtellina, art. 1 Legge 9 ottobre 2000, n. 285 per la valutazione del piano di interventi per la realizzazione delle opere delle Olimpiadi invernali di Torino 2006.

⁴¹¹ V. in particolare artt. 2-8 L.R. Friuli Venezia Giulia n. 11/2005.

con esiti non del tutto univoci, tanto la giurisprudenza amministrativa⁴¹² quanto i pronunciamenti del giudice costituzionale⁴¹³, nella direzione prevalente del carattere non autoapplicativo della Direttiva e della natura esclusiva della competenza legislativa statale in materia.

Sul piano statale, il primo riferimento all'introduzione di una disciplina procedurale della valutazione ambientale strategica è contenuto nella Legge 15 dicembre 2004, n. 38, recante "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale"⁴¹⁴. I criteri direttivi rilevanti per l'esercizio della Delega legislativa in materia, tuttavia, sono rimasti confinati ad un livello eccessivamente generico, limitandosi ai parametri, di per sé ridondanti perché già desumibili dall'ordinamento comunitario, della «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente»⁴¹⁵ e della «affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio "chi inquina paga"»⁴¹⁶.

Il grado di genericità dei richiamati criteri direttivi non ha dunque consentito di esplicitare "in partenza" una chiara scelta legislativa in ordine ad un modello procedurale di recepimento della Direttiva CE 2001/42, nell'ambito degli (ampi) spazi lasciati aperti dalla disciplina comunitaria. Né è stata oggetto di alcuna indicazione espressa in sede parlamentare la normazione dei rapporti con il sistema della pianificazione territoriale, nonostante tale relazione (stretta) risultasse già evidente dai

⁴¹² Per l'orientamento maggioritario a sostegno dell'esclusione del carattere autoapplicativo della Direttiva 2001/42CE, v. tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013, n. 446 e 6 giugno 2012, n. 3345, T.A.R. Veneto, Sez. I, 7 ottobre 2011, n. 1503, T.A.R. Umbria 2 luglio 2007, n. 542. A favore del carattere *self-executing* si è espresso T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 21 ottobre 2011 n. 1447 (riformata in grado di appello).

⁴¹³ V. Corte Cost. 1 dicembre 2006, n. 398, per la qualifica della tutela dell'ambiente, cui è riconducibile la valutazione ambientale strategica, come ambito materiale *trasversale*, come tale legittimante l'esercizio della potestà normativa regionale, soprattutto con riguardo agli ambiti concorrenti, tra cui il governo del territorio. L'orientamento è stato superato da Corte Cost. 22 luglio 2009, n. 225, con nota di F. DI DIO, *Giustizia e concorrenza di competenze legislative in materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 936, riconducendo la valutazione ambientale strategica alla potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, che non esclude l'esercizio della potestà normativa regionale, bensì la ammette nei soli limiti in cui lo Stato *la prescrive e la consente*.

⁴¹⁴ G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004 – Suppl. Ord. n. 187. V. art. 1, comma 1 lettera f).

⁴¹⁵ V. art. 1, comma 8, lett. e). Rientra tra i criteri direttivi di esercizio della delega il «contribuito alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza» ma non il principio dello sviluppo sostenibile, inserito nella Parte I del D.lgs. n. 152/2006, solo a seguito del D.lgs. n. 4/2008.

⁴¹⁶ V. art. 1, comma 8, lett. f).

contenuti della Direttiva e dal lungo percorso che aveva condotto alla sua adozione. Entrambi gli elementi possono ritenersi tra le ragioni principali del carattere instabile, frammentato e per molti versi ancora incompleto della successiva disciplina delegata e della relativa attuazione in sede regionale, così come di un'integrazione non ancora (pienamente) compiuta con la disciplina dei procedimenti di formazione dei piani a incidenza territoriale, (anch'essa) attraversata da mutamenti e tentativi complessivi di riforma soggetti al rischio di una indifferente giustapposizione con gli obiettivi dello strumento della valutazione ambientale strategica.

2. La disciplina del Testo Unico Ambientale e l'attuazione regionale

La Parte Seconda del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (correntemente denominato "Testo Unico Ambientale"), in attuazione della Legge Delega n. 308/2004, ha rappresentato la prima disciplina organica, dei procedimenti di valutazioni ambientale, ivi incluso lo stesso procedimento di valutazione di impatto ambientale, la cui disciplina è rimasta confinata per quasi vent'anni ad un apparato normativo (nominalmente) "transitorio" a decorrere dalla Legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente. L'efficacia della disciplina originaria del Decreto, tuttavia, è stata a più riprese sospesa fino alla data del 31 luglio 2007⁴¹⁷, rimanendo di fatto in vigore solo per pochi mesi, fino all'entrata in vigore del Decreto "correttivo" 16 gennaio 2008, n. 4, che ha provveduto ad una riscrittura integrale della Parte Seconda relativa alla disciplina dei procedimenti di valutazione ambientale, soggetta in ultimo ad un ulteriore intervento correttivo da parte del D.lgs. 29 giugno 2010, n. 128. La successione di discipline differenti in un arco temporale ristretto può considerarsi di per sé indice evidente di una marcata difficoltà di attuazione della disciplina europea in materia di procedimenti ambientali, sfociata con riguardo alla valutazione strategica in una condanna per inadempimento in sede comunitaria⁴¹⁸.

⁴¹⁷ L'entrata in vigore della Parte II del D.lgs. n. 152/2006 era stata originariamente fissata per il 12 agosto 2006. Il termine è stato successivamente rinviato prima al 31 gennaio 2007 dall'art. 1-*septies* del D.L. 173/2006, convertito dalla Legge n. 228/2006, e poi alla data del 31 luglio 2007 dall'art. 5 del D.L. 300/2006, convertito dalla Legge n. 17/2007.

⁴¹⁸ V. Corte di Giustizia, Sentenza 8 novembre 2007, Causa C-40/07, con nota di E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. Giur. Ed.* 2008, I, 3.

La disciplina originaria del D.lgs. n. 152/2006, nonostante la qualificazione della valutazione strategica come *parte integrante* del procedimento di approvazione dei piani e programmi⁴¹⁹, ne forniva una disciplina procedimentale circoscritta ad un giudizio puntuale di compatibilità ambientale reso in una fase avanzata di elaborazione del piano, con sostanziale riduzione delle potenzialità dello strumento⁴²⁰, peraltro fortemente limitato anche nel relativo campo di applicabilità attraverso restrizioni non compatibili con le indicazioni della Direttiva⁴²¹.

La successiva disciplina introdotta dal D.lgs. n. 4/2008 si è mossa, almeno negli intenti, nella direzione della logica “continuista” e iterativa della valutazione promossa dalla Direttiva 2001/42⁴²², emendando altresì alcune delle precedenti limitazioni applicative non coerenti con il quadro comunitario. Sul piano organizzativo, il decreto introduce una distinzione di funzioni tra l'*autorità procedente*, responsabile dell'elaborazione del piano o programma ovvero di recepirlo e di approvarlo nel caso in cui il soggetto proponente sia un ulteriore soggetto pubblico o privato, e l'*autorità competente*, incaricata dell'elaborazione di un parere motivato sui contenuti del piano proposto, per l'eventuale introduzione di revisioni e modifiche⁴²³, nonché di sensibili compiti preliminari di orientamento metodologico, con riguardo alla definizione delle portata e del livello di dettaglio delle informazioni da introdurre nella redazione del rapporto ambientale a cura dell'autorità procedente⁴²⁴ e nella definizione adeguata delle modalità di monitoraggio dei piani⁴²⁵, e di indirizzo procedurale, rispetto alle forme e all'identificazione dei soggetti della consultazione⁴²⁶.

⁴¹⁹ V. artt. 4, comma 3, 8, commi 1 e 2, 9, comma 1, nelle versioni antecedente alle modifiche di cui al D.lgs. n. 4/2008.

⁴²⁰ V. artt. 5, lettera d), 10, comma 1, 12, comma 2 e 18, comma 1. La consultazione del pubblico e degli enti competenti in materia ambientale aveva ad oggetto il piano *già adottato* o comunque la sua proposta formalizzata. La procedura di valutazione si concludeva con l'espressione del giudizio di compatibilità ambientale contenente eventuali prescrizioni sul piano *adottato*.

⁴²¹ L'ambito di applicabilità della valutazione ricomprendeva i soli piani statali, regionali e *sovracomunali*, con alcune esenzioni generali, tra cui quella riferita ai piani per l'istallazione di impianti e reti di telefonia mobile. La valutazione, inoltre, risultava obbligatoria per i piani contenenti i requisiti per l'autorizzazione, o la localizzazione di progetti o *che riguardano* siti di interesse comunitario, escludendo dunque quelli con effetti sui medesimi siti, in contrasto con le indicazioni della Direttiva.

⁴²² V. art. 11, commi 3 e 5, secondo cui rispettivamente la valutazione «è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua approvazione o all'avvio della relativa procedura legislativa» e «costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione».

⁴²³ V. art. 15, comma 2.

⁴²⁴ V. art. 13, comma 1. A differenza della prima versione del D.lgs. n. 152/2006, la fase di consultazione preliminare sui contenuti del rapporto ambientale (c.d. *scoping*) assume carattere obbligatorio.

⁴²⁵ V. art. 11, comma 2, lettera c).

⁴²⁶ V. art. 11, comma 2, lettera b).

Il Decreto correttivo, a differenza dell'impianto precedente, ha altresì conferito maggiore centralità alla necessità di coerenza e collegamento dinamico tra le valutazioni ambientali effettuate ai diversi livelli e nella successione del tempo, nella prospettiva dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, da conseguirsi attraverso la *comune* finalità del mantenimento della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica⁴²⁷, all'interno di un quadro di strategie per lo sviluppo sostenibile, periodicamente aggiornato, in funzione di orientamento del complesso delle valutazioni⁴²⁸. Al fine di evitare duplicazioni e rischi di incoerenza, e nella prospettiva della semplificazione e riduzione dei tempi e dei costi dei procedimenti, viene posto un dovere di razionalizzazione nella distribuzione delle valutazioni ambientali tra i livelli del processo decisionale pubblico e nello svolgimento stesso dei processi valutativi: sul piano istruttorio, attraverso la previsione di scambi informativi tali da rendere utilizzabili i risultati conoscitivi delle valutazioni effettuate in altre sedi⁴²⁹ o di quelle effettuate in precedenza, tramite i risultati del monitoraggio⁴³⁰; sul piano procedimentale, garantendo il coordinamento con gli adempimenti pubblicitari e consultivi già previsti dalle discipline di settore dei piani in cui la valutazione va ad integrarsi⁴³¹.

Analoghi strumenti di coordinamento e di continuità sono previsti nel rapporto tra valutazione strategica e valutazione di impatto, in un'ottica di bilanciamento tra semplificazione e adeguatezza compatibile con i principi di precauzione e di azione preventiva sottostanti agli strumenti⁴³², superando i meccanismi impropriamente introdotti in precedenza⁴³³. Sul piano della flessibilità procedimentale delle valutazioni, elemento ulteriore di rilievo attiene alla previsione del ricorso allo strumento della

⁴²⁷ V. art. 4, comma 3.

⁴²⁸ V. art. 34, commi 4 e 5, e comma 7, ove si prescrive che «il processo di valutazione *nella sua interezza* deve anche assicurare che piani, programmi e progetti riducano il flusso di materia ed energia che attraversa il sistema economico e la connessa produzione di rifiuti».

⁴²⁹ V. art. 11, comma 4

⁴³⁰ V. art. 18, commi 3 e 4.

⁴³¹ V. art. 14, comma 4

⁴³² V. art. 19, comma 2, con riguardo all'aggravamento dell'onere motivazionale in caso di valutazione di impatto negativa per progetti già inseriti in piani sottoposti positivamente a valutazione strategica, e 10, comma 5, in merito alla possibilità di utilizzare gli elementi e le informazioni contenute nel rapporto ambientale per la predisposizione dello studio di impatto ambientale.

⁴³³ V. art. 33, nel testo antecedente alle modifiche di cui al D.l.gs n. 4/2008, ove si prevedeva che in sede di valutazione di impatto per progetti in attuazione di piani già sottoposti a valutazione strategica «costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi positivamente valutati in sede di valutazione di impatto strategico o comunque decisi in sede di approvazione del piano o programma».

Conferenza di Servizi e della facoltà di stipulare accordi tra l'autorità competente, i soggetti precedenti e le altre amministrazioni interessate «per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia dei procedimenti» e all'identificazione degli ambiti procedurali suscettibili di una disciplina regionale di dettaglio, relativi alla selezione dei soggetti pubblici partecipanti, alle modalità (ulteriori a quelle statali) di individuazione dei piani soggetti a valutazione e alle forme della consultazione⁴³⁴.

Le ultime (nella serie) disposizioni correttive introdotte dal D.lgs. n. 128/2010 hanno perseguito l'obiettivo, anche sulla scorta dell'avvio di una procedura di infrazione avente ad oggetto – tra l'altro – l'effettività della normativa di attuazione degli obblighi di valutazione strategica, di conferire maggiore incisività al carattere integrato e progressivo della valutazione strategica, individuando tuttavia soluzioni in alcuni casi non coerenti con il modello procedurale della valutazione strategica definito a livello europeo. Sotto l'aspetto della maggiore integrazione della valutazione nei procedimenti di pianificazione, il decreto, a fronte di perduranti prassi amministrative contrastanti, ha ribadito l'inerenza del processo valutativo alla fase di predisposizione di piani, sin dal rispettivo avvio⁴³⁵, e appositamente previsto obblighi motivazionali e di trasparenza diffusi, pertinenti non solo al momento decisionale conclusivo ma altresì alle fase preliminare di definizione dei contenuti del rapporto ambientale⁴³⁶ e a quella successiva del monitoraggio, da effettuarsi in collaborazione con l'autorità competente⁴³⁷. Più problematiche risultano invece le disposizioni intese a rafforzare il carattere prescrittivo e conformativo del parere motivato dell'autorità competente rispetto ai contenuti di merito delle scelte di pianificazione⁴³⁸, in aderenza ad una logica prevalentemente reattiva della valutazione in luogo di un suo impiego proattivo, nonché alcuni meccanismi di semplificazione e di accelerazione procedimentale nel

⁴³⁴ V. articolo 7, comma 7 lettere a), b) e c).

⁴³⁵ Significativa sul punto è la modifica dell'art. 11, comma 3, nella parte in cui si prevede che la valutazione sia effettuata anteriormente all'approvazione «*e comunque* durante la fase di predisposizione dello stesso».

⁴³⁶ V. art. 13, comma 4 D.lgs. n. 152/2006, ove prescrive che «il rapporto ambientale dà atto della consultazione di cui al comma 1 – relativa cioè alla sua impostazione preliminare – ed evidenzia *come sono stati presi in considerazione* i contributi pervenuti».

⁴³⁷ V. art. 18, comma 1, ultimo periodo.

⁴³⁸ V. art. 15, comma 2 e art. 5, lettera *m-ter*), ove il parere motivato è definito come «provvedimento obbligatorio con eventuali osservazioni e condizioni che conclude la fase di valutazione».

coordinamento istruttorio⁴³⁹ e decisionale tra le valutazioni⁴⁴⁰, esposti al rischio di un utilizzo improprio alla luce dei principi di precauzione e prevenzione.

Sul piano del rapporto con la normativa di fonte regionale, in coerenza con il carattere esclusivo della potestà esclusiva statale in materia ambientale, attestato dalla giurisprudenza costituzionale più recente anche nell'ambito della disciplina dei procedimenti ambientali⁴⁴¹, il D.lgs. n. 128/2010 ha meglio precisato i limiti non valicabili della produzione normativa decentrata, individuati nel rispetto della legislazione comunitaria, dei principi della stessa disciplina statale e della legge generale del procedimento n. 241/1990. L'individuazione di limiti alla delega normativa regionale, peraltro, assume importanza ulteriore in ragione dell'estensione della stessa al complesso delle «regole procedurali» dei processi di valutazione strategica di competenza regionale (o locale)⁴⁴².

Nel complesso, il contesto normativo regionale risulta particolarmente frastagliato, anche in ragione della stessa instabilità della legislazione statale, sedimentatasi con sussulti e cesure tali da generare rilevanti incertezze, oltre che problematiche applicative di diritto transitorio. Sul piano formale, la differenziazione delle discipline regionali include il ricorso ad atti normativi organici⁴⁴³, ad atti amministrativi generali e di indirizzo⁴⁴⁴, oppure all'impiego congiunto di entrambi, in particolare al fine di dare attuazione al precetto normativo mediante l'elaborazione di indirizzi, linee guida e orientamenti metodologici e procedurali. Con riguardo ai profili di contenuto, possono distinguersi modelli procedimentali eterogenei, in alcuni casi distanti dalla normativa di fonte statale, anche in senso migliorativo per aspetti quali le

⁴³⁹ V. art. 12, comma 6, quanto alla limitazione della valutazione avente ad oggetto modifiche dei piani o strumenti attuativi ai soli effetti ambientali non precedentemente considerati, e art. 13, comma 4, in merito alla facoltà di impiego degli approfondimenti già effettuati ed informazioni ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o altrimenti acquisite in attuazione di altre disposizioni normative.

⁴⁴⁰ V. art. 6 commi 3-*bis* e 12, con riguardo all'approvazione di opere già inserite in piani o per le quali è prevista per legge la variante dei piani sovraordinati, su cui V. più in particolare par. 4

⁴⁴¹ Tale individuazione non potrebbe che avvenire entro i limiti posti dalla normativa statale, che prescrive e consente l'esercizio della potestà normativa regionale, secondo quanto già messo in luce da Corte Cost. 22 luglio 2009, n. 225, in merito alla riconduzione dei procedimenti di valutazione ambientale alla materia di normazione esclusiva della tutela dell'ambiente.

⁴⁴² V. articolo 7, comma 7, lettera e).

⁴⁴³ V. L.R. Veneto 23 aprile 2004, n. 11; L.R. Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 12; L.R. 16 febbraio 2010, n. 12; L.R. 12 febbraio 2010, n. 10; L.R. Puglia 14 dicembre 2012, n. 44; L.R. 11 marzo 2005, n. 12; L.R. Liguria 10 agosto 2012, n. 32; L.R. 30 luglio 2009, n. 13

⁴⁴⁴ V. tra le varie, D.G.R. Lazio 5 marzo 2010, n. 169; D.G.R. Liguria 28 marzo 2013, n. 331; D.C.R. Lombardia 13 marzo 2007, n. VIII/351; D.G.R. 21 dicembre 2010, n. 1813; D.G.R. Molise 26 gennaio 2009, n. 26; D.Pres.Prov. 14 settembre 2006, n. 15-68; D.G.R. Piemonte 9 giugno 2008, n. 12-8931; D.G.R. Puglia 28 dicembre 2009, n. 2614; D.G.R. Veneto 31 marzo 2009, n. 791.

forme di partecipazione e consultazione, l'organizzazione e condivisione delle basi informative e conoscitive e degli indicatori per il monitoraggio, la qualità tecnica delle attività istruttorie, la collocazione del soggetto competente incaricato della valutazione. Non sembra tuttavia che le indicazioni della Direttiva 2001/42CE siano state sempre attuate in piena conformità con gli obiettivi ad essa sottostanti, in rapporto ai presupposti già esaminati (v. Capitolo III, par. 4) e per le ragioni di seguito esposte.

3. La sequenza del processo di valutazione strategica

A seguito delle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 4/2008, la valutazione ambientale strategica viene espressamente definita come *processo* composto da una sequenza di fasi, alcune delle quali eventuali, come la verifica di assoggettabilità in ragione della tipologia di piano⁴⁴⁵. In corrispondenza con la Direttiva 2001/42, l'art. 11 del Testo Unico Ambientale elenca in successione le fasi del processo valutativo, costituite da: (i) l'elaborazione del rapporto ambientale, (ii) lo svolgimento di consultazioni, (iii) la valutazione del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, (iv) la decisione, (v) l'informazione sulla decisione e (vi) il monitoraggio.

La qualificazione in termini *processuali* della valutazione strategica (ovvero, secondo una terminologia non strettamente giuridica, di procedimento decisionale aperto e non formalmente ancorato a sequenze temporali predeterminate e formalizzate⁴⁴⁶) risulta coerente con il già evidenziato carattere iterativo e ciclico della valutazione ambientale, quale strumento applicativo dei principi di precauzione e prevenzione nella gestione del rischio e dell'incertezza, secondo una logica di adattamento a contesti variabili e in trasformazione⁴⁴⁷. In quest'accezione, il carattere processuale della valutazione può traslarsi in senso estensivo al complesso delle valutazioni che avvengono ai diversi livelli decisionali, secondo nessi di presupposizione, consecuzione e reciproco adeguamento in ragione della scala alla quale le trasformazioni ambientali e territoriali hanno luogo e producono effetti. La diversità di ambito e di oggetto dei processi di valutazione, dunque, ne esclude (o

⁴⁴⁵ V. art. 11, comma 1.

⁴⁴⁶ In questa accezione l'aggettivazione processuale potrà essere impiegata nel prosieguo della trattazione, senza ingenerare equivoci con altri significati del termine.

⁴⁴⁷ In questa prospettiva anche la valutazione di impatto può considerarsi un processo, in termini non strettamente giuridici. Il suo carattere puntuale e direttamente connesso all'assenso di un intervento ne ha comunque giustificato la qualificazione, anche in termini formali, di *procedimento*, a seguito delle ultime modifiche di cui al D.lgs. n. 128/2010.

almeno dovrebbe) un'assimilazione nella forma e nei contenuti, richiedendo al contrario forme di flessibilità e adattamento procedurale.

Ne discende l'assenza di un modello unitario e la conseguente necessità di individuare, da un lato, un nucleo procedurale minimo, come tale non comprimibile, dall'altro i corretti confini dei richiamati margini di adattamento. Sul piano normativo, la definizione di questi spazi è resa più complessa dal confronto tra discipline differenti, quella europea e quella nazionale, in cui la seconda è tenuta ad utilizzare correttamente gli (ampi) margini di adeguamento lasciati dalla prima, senza frustrarne gli obiettivi sottostanti. Lo stesso è a dirsi, con le dovute distinzioni, quanto al rapporto tra la disciplina statale e quelle regionali. Profilo aggiuntivo di difficoltà è rappresentato dall'innesto dei modelli procedimentali all'interno di quelli delle discipline di settore interessate, tra cui primariamente il sistema della pianificazione territoriale.

Elemento caratterizzante del processo valutativo nella configurazione discendente dalla Direttiva è rappresentato dalla compresenza in esso di una pluralità di livelli di valutazione, intesa quale termine polisenso, riferibile tanto al processo decisionale nella sua interezza, quanto alle singole fasi valutative dello stesso, in cui sono variamente coinvolti soggetti diversi dal decisore. Il che implica, a prescindere dalla natura dei soggetti coinvolti e dalla effettiva alterità degli stessi rispetto al decisore, l'apertura di spazi di meta-valutazione, o quanto meno di auto-valutazione, dell'insieme delle scelte adottate nel processo decisionale⁴⁴⁸, nonché delle modalità di svolgimento del processo decisionale stesso.

3.1 La verifica di assoggettabilità

L'ambito di applicabilità della valutazione strategica previsto dalla Direttiva 2001/42 CE è suddiviso, come già ricordato, in due campi, l'uno obbligatorio e l'altro solo eventuale, di cui il secondo include parte consistente degli strumenti di pianificazione territoriale, con la conseguenza di richiedere in via preventiva la verifica su base casistica dell'applicabilità della valutazione alla fattispecie in ragione della significatività degli effetti ambientali. Il corretto svolgimento di tale procedura di verifica, e prima ancora la definizione dei casi in cui essa è effettivamente applicabile,

⁴⁴⁸ In merito, su questo particolare aspetto, che sarà più oltre ripreso, v. E.BOSCOLO, *La Vas nel piano e la vas del piano*, cit. 1112, Nota 40 del testo.

risulta uno degli ambiti più critici della normativa, per via dei rischi di elusione dello strumento insiti nelle decisioni rimesse alla discrezionalità normativa e degli stessi soggetti pubblici chiamati ad applicare la disciplina, specie ove rivolte ad una “fuga” preventiva dalla valutazione, intesa come onere amministrativo o forma di ingerenza. Tale rischio, del resto, è testimoniato dalla stessa esperienza maturata in merito all’applicazione della Direttiva sulla valutazione di impatto ambientale, come modificata dalla Direttiva CEE 97/11 attraverso l’introduzione della procedura di verifica all’assoggettabilità (c.d. *screening*) proprio per superare in alcuni Stati la sostanziale disapplicazione della valutazione per intere categorie di progetti a scrutinio ambientale non obbligatorio. La criticità è testimoniata dalla produzione giurisprudenziale prevalente in materia di valutazione ambientale strategica, concentrata nella risoluzione delle problematiche interpretative e applicative discendenti dalla corretta definizione del campo di applicabilità della valutazione (su cui, v. anche, *infra*, Par. 4.1).

La procedura di verifica, dunque, introduce un elemento di flessibilità e di adattabilità del sistema delle valutazioni, a condizione di un utilizzo corretto della stessa, sia a livello normativo sia a livello amministrativo. In continuità con la Direttiva 97/11, la Direttiva 2001/42 prevede che gli Stati Membri, entro le categorie di piani e programmi a scrutinio ambientale *non obbligatorio* (modifiche *minori* dei piani assoggettati a valutazione strategica; piani interessanti *piccole aree a livello locale*; piani includenti il *quadro per l’autorizzazione di progetti*, ancorché non previsti dalla normativa sulla valutazione di impatto) determinino preventivamente le categorie di piani soggette alla valutazione, oppure procedano, in alternativa, ad un esame casistico della significatività degli effetti, o ad una combinazione di entrambe le modalità di verifica.

La normativa interna, diversamente da quanto accaduto per il recepimento della Direttiva sulla valutazione di impatto ambientale, in cui – non senza incorrere in severe criticità – si è optato per una definizione preventiva degli interventi assoggettabili a *screening*⁴⁴⁹, ha rimesso unicamente alla decisione amministrativa la verifica della

⁴⁴⁹ La normativa interna in materia di Valutazione di impatto costituisce applicazione della facoltà riconosciuta dall’ordinamento europeo di ricorrere ad una combinazione tra una valutazione amministrativa casistica e una predeterminazione normativa degli interventi per i quali si rende necessaria la verifica di assoggettabilità alla valutazione. La puntualità degli interventi definiti dal legislatore, attraverso il prevalente ricorso a soglie dimensionali e quantitative, porta tuttavia con sé il rischio di elusioni diffuse

significatività degli effetti prodromica alla valutazione, mantenendo ferme nel loro contenuto le indicazioni della Direttiva sull'ambito di applicabilità eventuale della valutazione. La mancata specificazione normativa dei concetti impiegati dalla Direttiva di “*modifica minore*”, “*piccola area a livello locale*” e “*quadro di autorizzazione di progetti*”, temperato solo in parte dalle indicazioni non vincolanti contenute nel documento orientativo della Commissione sull'applicazione della direttiva⁴⁵⁰, ha conseguentemente comportato incertezze applicative, affrontate dalla giurisprudenza amministrativa, spesso in contrapposizione ad interpretazioni riduzionistiche promosse dalle amministrazioni responsabili dei processi di piano, e in particolare degli enti locali.

Altrettante incertezze sono sorte con riferimento ai margini di incisione del campo di applicabilità della valutazione in sede regionale, estremamente rilevante in ragione della preponderanza dei processi di pianificazione territoriale che si svolgono al livello decentrato. Il perimetro di tale ambito è stato ritenuto non comprimibile da parte del legislatore regionale, se non nella direzione di una sua estensione, e dunque di un incremento del livello di tutela⁴⁵¹. Del pari illegittima è stata qualificata dal giudice costituzionale la predeterminazione normativa di soglie di *screening* basate su puntuali limiti quantitativi e di estensione territoriale dei piani, secondo quanto previsto per gli interventi assoggettabili alla valutazione di impatto⁴⁵².

Quanto ai criteri per la determinazione della significatività dei possibili effetti dei piani, la Direttiva ne indica un elenco, di carattere aperto e dunque ulteriormente integrabile in sede di recepimento, o in via amministrativa. Tali criteri, riportati senza modifiche anche nel Testo Unico Ambientale⁴⁵³, fanno riferimento sia alle caratteristiche *del piano*, in rapporto tanto agli obiettivi e all'influenza su altri strumenti di piano, anche gerarchicamente ordinati, quanto alla relativa pertinenza per

della valutazione, attraverso ad esempio il ricorso a pratiche di frazionamento dei progetti o di configurazioni sotto soglia al “limite”.

⁴⁵⁰ V. “Orientamenti della Commissione sull'attuazione della Direttiva 2001/42CE” (2003), reperibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>.

⁴⁵¹ V. Corte Cost. 29 marzo 2013, n. 58, in merito alla illegittimità dell'art. 40 della L.R. Veneto n. 13/2012, nella parte in cui prevedeva la sottoposizione a valutazione dei soli piani attuativi includenti progetti da sottoporre a valutazione di impatto, restringendo il campo di applicabilità della valutazione stabilito dalla normativa statale in merito alla previsione della verifica di assoggettabilità anche per i piani non includenti opere soggette a valutazione di impatto (art. 6, comma 3bis D.lgs. n. 152/2006).

⁴⁵² V. Corte Cost. 4 luglio 2013, n. 178, in merito alla illegittimità dell'art. 3 della L.R. Liguria n. 32/2012, che limitava l'applicazione della verifica di assoggettabilità ai soli piani elencati in apposito allegato, e individuati sulla base di soglie dimensionali.

⁴⁵³ V. Allegato I alla Parte Seconda del D.lgs. n. 152/2006, riproduttivo dei contenuti all'Allegato II della Direttiva 2001/42 CE.

l'integrazione di considerazioni ambientali e l'attuazione della normativa comunitaria in materia ambientale⁴⁵⁴, sia a quelle *degli effetti*, tenendo in conto il grado di probabilità, frequenza, reversibilità, cumulatività e di estensione nello spazio degli stessi e del valore e del "grado di vulnerabilità" delle aree territoriali interessate. Il complesso dei parametri indicati evidenzia il carattere necessariamente *multicriteriale* della verifica di significatività, in cui la ponderazione ambientale degli aspetti quantitativi non può scindersi da quella degli aspetti qualitativi, tra cui prioritariamente la *sensibilità territoriale*⁴⁵⁵.

Ulteriore criterio (implicito) rilevante nella procedura di verifica, ricavabile in parte da quelli già espressi in ordine alle caratteristiche del piano, e in particolare nel grado di influenza di altre decisioni pianificatorie, può identificarsi nella latitudine dei margini lasciati al soggetto decisore per l'elaborazione di alternative. Quanto più tale margine si presenterà ampio, anche sulla base del contesto normativo e degli (eventuali) – strumenti sovraordinati, maggiore potrà essere il livello di significatività degli effetti, tale da giustificare l'applicazione della valutazione; viceversa al restringersi dei margini di libertà decisionale, l'attivazione della valutazione strategica si renderà meno giustificabile, anche in rapporto ai costi e ai benefici conseguibili, e in ragione dell'esigenza di razionalizzazione scalare del sistema valutativo⁴⁵⁶. Quest'ultima esigenza, è stata recentemente presa in considerazione dal legislatore con specifico riguardo alla normativa della pianificazione territoriale, nella prospettiva di risolvere le problematiche applicative poste dalla Direttiva 2001/42 nella pianificazione di carattere attuativo (su cui, v. anche più avanti par. 4.1)⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ La circostanza esclude che la valutazione possa avere ad oggetto i soli impatti *negativi*, secondo una logica "reattiva" prevalentemente applicata nella prassi della valutazione di impatto ambientale. Deve evidenziarsi in questo senso che la stessa definizione di verifica di assoggettabilità alla valutazione strategica, introdotta dal D.lgs. n. 128/2010, fa riferimento in via generale agli impatti ambientali *significativi* (diversamente dalla definizione relativa alla valutazione di impatto, che si riferisce agli impatti *negativi e significativi*).

⁴⁵⁵ Si tratta di elemento già valorizzato dalla dottrina in materia di pianificazione urbanistica e territoriale (v., tra i vari, G. CAMPOSVENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, cit., 170 ss., con riferimento al concetto di "susceptibilità territoriale") e messo in luce dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia con riguardo alla definizione del campo di applicabilità della valutazione di impatto (v. Sentenza, Sez. V, 21 settembre 1999, causa C-392/96) ed espressamente recepito dal legislatore a seguito del D.lgs. n. 128/2010. Come emerge dai criteri dell'Allegato II della Direttiva 2001/42, la sensibilità di un'area territoriale è apprezzabile nel duplice senso del carattere di valore e pregio ambientale nella situazione di partenza, così come nel caso di contesti territoriali già soggetti a forti pressioni antropiche e produttive (e quindi in parte già compromessi).

⁴⁵⁶ V. art. 11, comma 4.

⁴⁵⁷ V. art. 16, ultimo comma Legge 1150/1942, introdotto dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106: «lo strumento di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità

Sul piano delle modalità procedurali di svolgimento della verifica di assoggettabilità, in sede applicativa sono sorti dubbi in relazione alla configurabilità procedurale di tale fase preliminare secondo una sequenza assimilabile a quella della valutazione vera e propria, seppur in forme e termini semplificati, anche in ragione di alcuni profili di ambiguità del dato normativo in merito al raccordo tra valutazioni riferite a piani gerarchicamente ordinati⁴⁵⁸. Si tratta di un'opzione portatrice di inconvenienti non trascurabili, dal momento che lo svolgimento di una valutazione in forma *minore* rischia di tradursi in un aggravio in termini di costi e tempistiche nel caso in cui la valutazione strategica sia comunque ritenuta necessaria al termine della verifica; viceversa, l'esperimento di una valutazione preliminare di un piano successivamente non assoggettato alla valutazione strategica nemmeno sarebbe coerente con il carattere progressivo e iterativo della stessa quale processo integrato nel corso del procedimento di elaborazione del piano, dall'avvio alla sua conclusione⁴⁵⁹.

Appare più coerente con la finalità accertativa della significatività degli effetti ambientali la configurazione della verifica in termini di scrutinio preliminare di rispondenza della tipologia di piano, a prescindere in concreto dai suoi (futuri) contenuti, ad una serie di criteri di significatività variamente pre-formulati, normativamente o in via amministrativa, anche in documenti orientativi o di indirizzo (*linee guida, checklist*), secondo le caratteristiche e le finalità dei piani previsti dall'ordinamento, oltre che in coerenza con quelli indicati in sede europea. L'assenza di elaborazione di tali documenti orientativi, in grado di coniugare elementi di certezza e di flessibilità nella definizione dei presupposti applicativi della valutazione⁴⁶⁰, ha

qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piano volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste».

⁴⁵⁸ V. in particolare art. 12, comma 6, in merito alla previsione di raccordi istruttori "rigidi" con le valutazioni già concluse sia per valutazione strategica sia per la verifica di assoggettabilità relativa a piani attuativi (o a modifiche) di piani già sottoposti a valutazione strategica. Un'indicazione rispetto alla configurazione della verifica di assoggettabilità come valutazione si può trarre anche dalla previsione di cui all'art. 12, comma 1 della presentazione di un rapporto ambientale preliminare (adempimento più articolato rispetto alla sola trasmissione delle informazioni inerenti alle caratteristiche e alla tipologia del piano).

⁴⁵⁹ In questo senso non pare che si possa prefigurare, in analogia con la procedura di *screening* in sede di via, una conclusione della procedura di verifica con la prescrizione di modifiche e condizioni rispetto ai contenuti di una proposta di piano, che, almeno in linea teorica, non dovrebbe essere già definita. Depone, tuttavia, in senso contrario l'art. 12, comma 4.

⁴⁶⁰ Il D.lgs. n. 128/2010 sembra aver dato, seppur in termini non del tutto trasparenti, un'indicazione nel senso della riduzione del margine discrezionale della fase di verifica, prevedendo che siano soggetti alla valutazione strategica i piani e programmi che *producono* effetti significativi (in luogo della precedente

contribuito a sovraccaricare il procedimento di *screening* dei piani, inteso non di rado quale strumento frapposto alla tendenza dei soggetti pianificatori, e in particolare degli enti territoriali, ad evitare a priori l'avvio della valutazione strategica.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, i pericoli di autoreferenzialità insiti nel processo di valutazione strategica sono suscettibili di emergere con particolare evidenza al momento dell'assunzione delle determinazioni in ordine all'assoggettamento del piano alla valutazione, in altri termini sul suo stesso *an*. L'attuale disciplina del Testo unico ambientale prevede che tale decisione sia assunta da parte dell'autorità competente, sulla base dei contenuti di un rapporto preliminare ambientale e degli apporti conoscitivi degli altri soggetti competenti in materia ambientale⁴⁶¹. Evidentemente, sui predetti rischi incideranno in varia misura non solo la posizione e il grado di terzietà del soggetto competente alla verifica, ma anche il grado di discrezionalità lasciato all'apprezzamento del livello di significatività. Se quest'ultima viene limitata all'applicazione trasparente al caso di specie di parametri e liste di controllo, adeguate alla tipologia di piano, potrebbe superarsi più agevolmente la necessità di un provvedimento sull'assoggettamento delegato ad un soggetto (almeno formalmente) distinto, potendosi alternativamente ricorrere ad un modulo cooperativo, incentrato in particolare sul piano metodologico, tra i soggetti competenti in materia ambientale e il soggetto decisore⁴⁶², fermi la responsabilità e gli oneri di motivazione e pubblicità⁴⁶³ su quest'ultimo gravanti rispetto alla decisione di intraprendere o meno la valutazione strategica⁴⁶⁴. Sulla percorribilità di tale opzione, più coerente del resto con il modello procedurale prefigurato dalla Direttiva per la valutazione (su cui, v. oltre par. 3.3),

formulazione "che possano produrre"), con conseguente riduzione anche del margine di incertezza degli operatori privati incisi o comunque coinvolti nel processo di pianificazione.

⁴⁶¹ V. art. 12, commi 3 e 4.

⁴⁶² Di questo approccio collaborativo il dato normativo contiene indicazioni sparse: l'art. 11, comma 2 lettera a), prevede che l'autorità competente esprima il proprio *parere* sull'assoggettabilità (poi definito provvedimento all'art. 12); l'art. 12, comma 3 che essa possa concordare il ricorso a criteri *ulteriori* a quelli previsti dall'Allegato I sulla verifica della significatività (in questo senso è da interpretarsi l'inciso "*salvo quanto diversamente concordato dall'autorità competente con l'autorità procedente*"). La formula collaborativa potrebbe estendersi anche alla definizione delle modalità procedurali della verifica, con riguardo all'*individuazione dei soggetti competenti da consultare*: v. art. 12, comma 2.

⁴⁶³ La partecipazione del pubblico non è prevista nella fase c.d. di screening (diversamente dalla valutazione di impatto) e tale partecipazione non è richiesta dalla Direttiva. Ciò appare coerente con i caratteri della fase di verifica, se intesa quale accertamento *in limine* della significatività degli effetti ambientali del piano. In questa prospettiva assume centralità l'assolvimento degli oneri di pubblicità della decisioni di assoggettamento (e specialmente della determinazione di esclusione dalla valutazione).

⁴⁶⁴ La decisione sull'assoggettamento del piano alla valutazione deve considerarsi un primo "snodo" procedimentale della stessa valutazione strategica, e come tale richiede una verifica di metodo (meta valutazione), ancora prima che di merito.

incide innegabilmente l'elemento – non secondario – del grado di assimilazione culturale e amministrativa delle finalità e dei vantaggi del ricorso preventivo alla valutazione ambientale strategica (e al suo metodo).

3.2 L'elaborazione del rapporto ambientale e delle alternative

In caso di assoggettamento alla valutazione, oppure per i piani e programmi che vi sono assoggettati necessariamente, il processo valutativo è avviato sin dalla fase preliminare di predisposizione del piano⁴⁶⁵, quale parte integrante dello stesso⁴⁶⁶. L'avvio della valutazione rientra nella responsabilità del soggetto incaricato della predisposizione del piano attraverso l'elaborazione di un documento tecnico, il rapporto ambientale, rivolto all'*individuazione*, alla *descrizione* e alla *valutazione* degli impatti (o meglio) degli effetti ambientali⁴⁶⁷ discendenti dalle scelte di piano sulla scorta delle alternative ragionevoli identificate, degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano. Il rapporto ambientale, redatto sulla scorta delle informazioni disponibili, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione correnti, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma, costituisce pertanto una forma di (auto)valutazione delle scelte di piano, in grado di assicurarne la ripercorribilità logica e tecnico-scientifica, anche in ragione del carattere progressivo della stessa in corrispondenza all'avanzamento del processo decisionale, fino alla sua conclusione⁴⁶⁸. La costruzione progressiva del rapporto ambientale, dunque, è rivolta ad assicurare la razionalità intrinseca del processo e, soprattutto, la trasparenza e la giustificabilità dell'insieme delle scelte effettuate in successione nel corso delle predisposizioni del piano.

In forza del carattere interno della valutazione, risultano di estrema sensibilità gli strumenti predisposti per assicurare l'adeguatezza, la completezza e la qualità tecnico-scientifica del processo valutativo e dei suoi esiti. In merito, la Direttiva non prevede

⁴⁶⁵ Sul punto il D.lgs. n. 128/2010, come già rilevato, ha rafforzato la necessità di avvio contestuale del processo decisionale con quello valutativo. V. art. 11, comma 3

⁴⁶⁶ V. art. 11, comma 5

⁴⁶⁷ L'attribuzione della responsabilità inerente all'elaborazione del rapporto ambientale, a differenza del testo della Direttiva 2001/42CE, è espressamente attribuita all'soggetto responsabile dell'elaborazione del piano. V. art. 13, comma 3.

⁴⁶⁸ Su questo specifico aspetto, rispetto alle indicazioni provenienti dalla Direttiva, la normativa interna appare più puntuale. V. art. 13, comma 3, ove si prevede che «il rapporto ambientale costituisce parte integrante del piano o del programma e *ne accompagna* l'intero processo di elaborazione ed approvazione».

disposizioni puntuali rivolte agli Stati Membri, se non la previsione nella fase di redazione del rapporto di un obbligo consultivo di carattere preventivo con i soggetti interessati dagli effetti del piano in ragione delle specifiche competenze in campo ambientale, avente ad oggetto la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto. Dalla normativa europea discende altresì in capo agli ordinamenti interni un preciso obbligo di risultato rispetto alla garanzia di *qualità sufficiente* nella redazione dei rapporti ambientali, e un correlato obbligo informativo in merito agli strumenti preposti allo scopo⁴⁶⁹. Da tale obbligo, anche in assenza di previsioni specifiche, si ricava, sul piano organizzativo, la necessità “a monte” di un’adeguata dotazione di risorse economiche, umane ed organizzative per consentire il corretto svolgimento dell’attività di valutazione, quale funzione non scindibile dall’esercizio del potere di pianificazione⁴⁷⁰.

Quanto alla consultazione dell’autorità competente e degli altri soggetti competenti in materia ambientale in merito alla portata e al livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto in ragione delle finalità e dell’ambito del piano (c.d. fase di *scoping*) l’articolo 13 del Testo Unico ambientale prevede che essa avvenga in base ad un rapporto preliminare sui possibili effetti ambientali significativi, sin dal momento iniziale dell’attività di elaborazione del piano⁴⁷¹, da concludersi entro un termine determinato in novanta giorni, salvo diversi accordi con l’autorità competente⁴⁷². In rispondenza a quanto previsto dalla Direttiva, l’oggetto della consultazione preventiva è costituito dalla tipologia degli effetti ambientali e dalle modalità di approfondimento degli stessi⁴⁷³, in ragione della reperibilità delle informazioni, dei metodi valutativi disponibili e della possibilità di utilizzare gli approfondimenti, ove pertinenti, già compiuti nell’ambito di altri livelli decisionali, nonché dall’identificazione delle possibili alternative *ragionevoli*.

⁴⁶⁹ V. art. 12, par. 2, Direttiva CE 2001/42.

⁴⁷⁰ La sensibilità del tema relativo all’adeguatezza delle risorse finanziarie e organizzative acquista rilevanza ancora maggiore in ragione della previsione di invarianza di spesa per lo svolgimento delle attività connesse alla redazione del rapporto ambientale. V. art. 13, comma 3.

⁴⁷¹ Risulta dubbia, peraltro, l’opportunità di attivare la consultazione su un documento già formalizzato, il rapporto preliminare, ancorché di carattere parziale e provvisorio.

⁴⁷² V. art. 13, comma 2. Non è previsto dal dato normativo la possibilità di adeguamento del termine in ragione della complessità della fase di *scoping*, sulla base della tipologia dei piani. Il tema, affatto sensibile, refluiscie sugli spazi della discrezionalità procedurale del soggetto decisore, anche in rapporto al rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

⁴⁷³ Tali informazioni devono essere fornite nel rispetto dei contenuti minimi indicati dall’Allegato I alla Direttiva, i cui contenuti sono recepiti senza modificazioni dall’Allegato IV alla Parte Seconda del D.lgs. n. 152/2006.

L'individuazione delle alternative nell'elaborazione di un piano presenta difficoltà e complessità di non poco conto dal momento che la loro formulazione può avvenire in tempi e modi diversi in ragione delle finalità e dell'ambito del piano e secondo una specificazione *progressiva* distribuita nel corso dell'intero processo, nelle cui fasi iniziali non sono configurabili, specie per ciò che attiene la pianificazione territoriale, alternative ordinabili in successioni discrete, bensì obiettivi e scenari non (ancora) raffrontabili. In aggiunta, il livello di complessità può essere incrementato dalla pluralità di obiettivi del piano, presupponenti la formulazione (e la scelta) di molteplici alternative, eterogenee anche per tipologia⁴⁷⁴, rispetto alle quali si pone altresì il problema della reciproca coerenza o, quanto meno, della loro non interferenza, e della sinergia tra le stesse. La formulazione delle alternative pone inoltre il tema critico, evidenziato nella scienza dei processi decisionali pubblici⁴⁷⁵, della loro "generazione" in ragione della posizione di preminenza e delle asimmetrie informative a favore del soggetto decisore, propenso a sviluppare un'alternativa "dominante", pre-selezionata anche informalmente, nonché la difficoltà di autentica configurabilità di "opzioni zero" nella formulazione dei piani⁴⁷⁶. Da quanto sottolineato, emerge dunque la particolare difficoltà insita nella definizione del contenuto *ragionevole* delle alternative, se non attraverso un confronto dialogico, in primo luogo di natura metodologica, con gli altri soggetti interessati o comunque incisi dalle decisioni di piano (non riducibili, peraltro, unicamente a quelli dotati di competenze *specifiche* in campo ambientale), e a carattere continuativo (e non puntuale), quanto meno attivato in corrispondenza degli "snodi decisionali" rilevanti.

Nella definizione dei compiti di supporto decisionale dell'autorità competente, la normativa interna estende il perimetro della consultazione preventiva alla stessa *impostazione* del rapporto ambientale – in aggiunta ai suoi contenuti – e altresì alle *forme* e ai *soggetti* della consultazione pubblica⁴⁷⁷. Da questo punto vista, valorizzando

⁴⁷⁴ La definizione delle alternative, e del percorso procedurale per il loro esame e confronto, risulta infatti eterogeneo in corrispondenza della diversità di contenuto dei piani territoriali, soprattutto alla luce delle aperture giurisprudenziali rispetto agli scopi, ai contenuti e agli strumenti che possono ricomprendersi nei piani territoriali in senso strategico (su cui, v. in particolare, Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

⁴⁷⁵ Su cui, v. Cap. III, par. 4.2.

⁴⁷⁶ L'Allegato I della Direttiva, tuttavia, richiede espressamente di prendere in considerazione nel rapporto ambientale lo scenario «in assenza di pianificazione». La necessità che la valutazione strategica debba essere condotta anche con riguardo alle decisioni di abrogazione di strumenti di piano è stata messa in evidenza da Corte di giustizia, VI Sez., 22 marzo 2012, Causa C-567/2010.

⁴⁷⁷ V. art. 11, comma 2 lettera b)

il carattere a formazione progressiva del rapporto ambientale, la definizione preliminare della sua impostazione dovrebbe tradursi nella definizione del stesso percorso procedurale da affrontare nella verifica degli effetti ambientali e nella formulazione e confronto tra le alternative. Fermo restando il contenuto minimo e non derogabile della disciplina della valutazione strategica, ivi incluso la garanzia di una sua conclusione entro tempi certi o comunque preventivabili, e il rispetto dell'assetto delle competenze amministrative, la consultazione, dunque, dovrebbe avere ad oggetto la medesima "architettura" del percorso decisionale da intraprendere (c.d. *framing*), e dunque la sequenza delle sue fasi rispetto alla scelte tra alternative, i soggetti chiamati a parteciparvi (eventualmente ulteriori a quelli normativamente previsti)⁴⁷⁸ e le modalità di interazione con questi ultimi⁴⁷⁹. In questi termini, il confronto del decisore con gli altri soggetti interessati riguarda non solo le modalità e le tecniche di verifica anticipata degli effetti ambientali, entro un contesto mutevole e di (fisiologica) incertezza in cui diviene particolarmente sensibile la scelta delle informazioni e delle fonti cognitive e il bilanciamento tra i principi di precauzione e prevenzione con le esigenze di semplificazione e raccordo tra i livelli decisioni, ma altresì le scelte delle modalità procedurali ritenute più adeguate all'elaborazione del piano, in altri termini il "metodo per decidere".

Possibile profilo di "avanzamento" della normativa interna, introdotto a seguito delle modifiche di cui al D.lgs. n. 128/2010, è rappresentato dalla rilevanza esterna attribuita agli esiti della consultazione preventiva relativa alla fase di *scoping*, mediante la messa in evidenza all'interno del rapporto ambientale degli esiti della consultazione e delle modalità con le quali i contributi "di metodo" pervenuti sono stati presi in considerazione dal parte del soggetto decisore⁴⁸⁰. In ragione del carattere a "formazione progressiva" del rapporto ambientale, la comunicazione esterna degli esiti della fase di consultazione preliminare, tuttavia, non dovrebbe limitarsi ad un momento successivo

⁴⁷⁸ Ancora più chiaro il riferimento nella verifica di assoggettabilità, di cui all'art. 12, comma 2: «L'autorità competente, *in collaborazione* con l'autorità precedente, individua i soggetti competenti in materia ambientale da consultare».

⁴⁷⁹ In merito, la Direttiva prevede che gli Stati membri determinino le forme e i soggetti della consultazione pubblica. La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha comunque chiarito che tale determinazione (preventiva) è possibile anche, in via amministrativa, da parte dei soggetti pubblici responsabili dell'elaborazione dei piani. Con riguardo alle forme e ai termini della consultazione del pubblico, che devono essere adeguati secondo la Direttiva per l'espressione di apporti consultivi, Corte di Giustizia, 20 ottobre 2011, IV Sezione, C-474/10.

⁴⁸⁰ V. art. 13, comma 3: «il Rapporto ambientale dà atto della consultazione (di cui al comma 1) ed evidenzia come sono stati presi in considerazione i contributi pervenuti».

alla conclusione della redazione del rapporto, prima che esso venga sottoposto alla fase di consultazione del pubblico, nella prospettiva di consentire in via anticipata la partecipazione del pubblico interessato nella fase di definizione dei contenuti e dell'impostazione del rapporto e del processo di valutazione. Tale opzione di apertura, pur di carattere non obbligatorio ai sensi della vigente normativa statale e della Direttiva, risulta nondimeno di particolare rilievo rispetto alla formulazione delle alternative e al loro ingresso nel percorso valutativo, trovando recepimento in alcuni ordinamenti regionali⁴⁸¹.

3.3 La consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico

Il carattere trasparente e partecipato del processo valutativo ambientale ne costituisce, come già evidenziato (v. Capitolo I, par. 4.2 e III, par. 4.3), elemento non defettibile ai fini dell'apertura agli apporti informativi e conoscitivi esterni e della condivisibilità delle scelte pubbliche da parte dei soggetti interessati, entro contesti ambientali in evoluzione definiti dal rischio e dall'incertezza.

L'apertura alla partecipazione è prevista dalla Direttiva in tempi differenti e nei confronti di soggetti diversi: in primo luogo nell'ambito della già esaminata consultazione preliminare per la definizione dell'impostazione e dei contenuti del rapporto ambientale; in seconda battuta in merito ai contenuti del *proposta* di piano e del rapporto ambientale nei confronti tanto dei soggetti con competenze in materia ambientale quanto del pubblico⁴⁸². Tale "segmentazione" delle fasi di consultazione, tuttavia, oltre a non essere inderogabile, posta la qualificazione delle disposizioni della Direttiva quale quadro procedurale *minimo*, risulta senz'altro apparente dal momento che la normativa europea prescrive, al contempo, che: (i) la valutazione venga svolta «durante la fase preparatoria del piano»⁴⁸³; (ii) i risultati delle consultazioni siano presi in considerazione «in fase di *preparazione* del piano e prima della sua adozione»⁴⁸⁴; e (iii) i soggetti con competenza ambientale e il pubblico dispongano «*tempestivamente* di un'*effettiva* opportunità di esprimere in termini *congrui* il proprio parere»⁴⁸⁵.

⁴⁸¹ V. L.R. Umbria n. 12/2010, art. 5, comma 2.

⁴⁸² V. Direttiva 2001/42 CE, Considerando 8.

⁴⁸³ V. Direttiva 2001/42 CE, art. 4, par. 1.

⁴⁸⁴ V. Direttiva 2001/42 CE, art. 8.

⁴⁸⁵ V. Direttiva 2001/42 CE, art. 6, par. 2.

Sulla base del combinato delle disposizioni richiamate, è dunque necessario interpretare il compito degli Stati Membri di determinare le *specifiche* modalità per l'informazione e la consultazione delle autorità e del pubblico⁴⁸⁶ alla luce del parametro dell'adeguatezza alla tipologia dei piani e ai rispettivi procedimenti di elaborazione in funzione del principio di (piena) integrazione della valutazione. In questa prospettiva, soprattutto con riguardo ai piani di ambito territoriale esteso e a formazione più complessa, l'effettività degli apporti partecipativi non sembra potersi garantire unicamente attraverso la previsione di termini congrui nella durata (oltre che modulabili nel caso di specie⁴⁸⁷), ma anche e soprattutto sul piano della corretta collocazione del momento partecipativo (o meglio dei momenti) nel corso dell'*iter* decisionale, per soddisfare il requisito della tempestività della partecipazione esterna. Da questo punto di vista, anche la nozione di *proposta* di piano da sottoporre alla consultazione pubblica abbisogna di un'interpretazione coerente con i predetti obblighi di effettività, dovendosi escludere che essa possa corrispondere ad un grado di elaborazione del piano in cui i rispettivi contenuti non siano più retrocedibili, ma unicamente condivisi oppure respinti, o al massimo corretti, limitatamente agli aspetti di contorno.

Al recepimento interno è demandata altresì la designazione dei soggetti pubblici che devono essere consultati per le loro competenze *specifiche* in materia ambientale⁴⁸⁸ e l'individuazione dei settori del pubblico che possano essere interessati dal processo decisionale o comunque coinvolti dai suoi effetti⁴⁸⁹. Per entrambe le fattispecie si rende necessario comprendere entro quali termini la discrezionalità del legislatore nazionale possa correttamente esercitarsi, in combinazione con quella dei soggetti pubblici responsabili dell'elaborazione dei piani⁴⁹⁰. Con riguardo ai soggetti competenti, il requisito della specificità delle competenze ambientali richiede che siano necessariamente coinvolti i soggetti dotati al proprio interno delle conoscenze tecniche e delle risorse organizzative più adeguate per l'esame degli effetti ambientali. In riferimento al pubblico, inteso come insieme di persone fisiche e giuridiche, anche in forma associativa, incluse le organizzazioni di promozione della tutela dell'ambiente, la specificazione dei settori interessati potrà valere ai fini dell'attivazione di appositi

⁴⁸⁶ V. Direttiva 2001/42 CE, art. 6, par. 5.

⁴⁸⁷ La possibilità di modulazione dei termini della consultazione è stata chiarita da Corte di Giustizia, 20 ottobre 2011, IV Sezione, C-474/10.

⁴⁸⁸ V. Direttiva 2001/42 CE, art. 6, par. 3.

⁴⁸⁹ V. Direttiva 2001/42 CE, articolo 6, par. 4.

⁴⁹⁰ La Direttiva non precisa se la designazione debba avvenire con atto normativo oppure amministrativo, generale oppure su base casistica.

meccanismi informativi intesi a facilitare l'apporto consultivo, ma non a limitare aprioristicamente la legittimazione alla partecipazione, in aderenza ai requisiti delle disposizioni sovranazionali in materia di partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale e della stessa normativa europea in materia⁴⁹¹.

Sul piano delle modalità della consultazione, la normativa statale prescrive la pubblicazione di un avviso contenente l'indicazione della proposta di piano, del rapporto ambientale e della relativa sintesi non tecnica, e dei luoghi ove è disponibile la consultazione della documentazione⁴⁹², da rendere visionabile anche su portale web⁴⁹³. Dalla pubblicazione dell'avviso decorre il termine, determinato in sessanta giorni in sede statale, per la presentazione di osservazioni, in forma scritta, eventualmente corredate da nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi⁴⁹⁴. Il modello partecipativo "cartolare", privo peraltro dalla possibilità di prevedere l'attivazione di forme di pubblica inchiesta, secondo quanto diversamente previsto nel procedimento di valutazione di impatto ambientale, è investito da una pluralità di critiche e perplessità rispetto alla sua adeguatezza al processo di valutazione strategica, dal momento che l'attivazione della partecipazione pubblica in un momento avanzato dell'elaborazione della proposta di piano, e circoscritta a forme di contribuzione documentale, non è di per sé in grado di assicurare a monte il confronto sulle alternative "di fondo", e sugli stessi approcci strategici generali.

Non sussistono, tuttavia, preclusioni alla previsione di (ulteriori) strumenti di partecipazione attiva, interattiva e ricorsiva, notevolmente ampliati dal possibile ricorso alle tecnologie dell'informazione,⁴⁹⁵ da parte del legislatore regionale, nell'esercizio

⁴⁹¹ V. Convezione di Åhrus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata in Danimarca il 25 giugno 1998 e Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n.2003/35/CE del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale (G.U.U.E. del 25 giugno 2003, L 156).

⁴⁹² V. art. 14, comma 1. L'avviso deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana o nel Bollettino Ufficiale della regione o provincia autonoma interessata e deve contenere: il titolo della proposta di piano o di programma, il proponente, l'autorità procedente, l'indicazione delle sedi ove può essere presa visione del piano o programma e del rapporto ambientale e delle sedi dove si può consultare la sintesi non tecnica

⁴⁹³ V. articolo 14, comma 2. L'autorità competente e l'autorità procedente mettono, altresì, a disposizione del pubblico la proposta di piano o programma ed il rapporto ambientale mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione sul proprio sito *web*.

⁴⁹⁴ V. art. 14, comma 3.

⁴⁹⁵ Il punto può essere dedotto dalla stessa definizione generale di consultazione di cui all'art. 5, lettera t), quale «l'insieme delle forme di informazione e partecipazione, *anche diretta*, delle amministrazioni, del pubblico e del pubblico interessato nella raccolta dei dati e nella valutazione dei piani, programmi e progetti».

della delega ad esso attribuita⁴⁹⁶, e della stessa amministrazione procedente, in collaborazione con l'autorità competente alla valutazione strategica⁴⁹⁷. Si pone quale limite all'esercizio di tale discrezionalità "procedimentale" il rispetto dei termini di conclusione del procedimento e l'obbligo di coordinamento e non duplicazione con gli adempimenti pubblicitari già previsti dalle discipline di settore⁴⁹⁸, tra cui in primo luogo quelli della normativa in materia di pianificazione territoriale e urbanistica (su cui v. oltre par. 4.3).

Quanto alla selezione dei soggetti partecipanti alla consultazione, la loro individuazione spetta alla stessa autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, nell'ambito dei limiti delle previsioni normative, di fonte statale e regionale. La disciplina statale si limita a richiamare la definizione dei soggetti competenti in materia ambientale contenuta nella Direttiva⁴⁹⁹, e demanda al contempo al legislatore regionale la definizione, nei procedimenti di rispettiva competenza, dei criteri per l'individuazione di tali soggetti e degli enti territorialmente interessati⁵⁰⁰. Essa può essere nominativa (ma non tassativa) oppure limitarsi alle sole modalità di selezione dei soggetti chiamati all'apporto consultivo, eventualmente rimesse alla consultazione preliminare in sede di *scoping*, fatti salvi gli obblighi all'occorrenza discendenti dall'attivazione delle procedure consultive di carattere interregionale⁵⁰¹ o transfrontaliero⁵⁰². Ulteriori limiti (impliciti) nella selezione discendono dal criterio della specificità delle competenze ambientali e dallo stesso assetto ordinamentale delle competenze, in particolare rispetto alla previsione di pareri e atti di assenso variamente denominati (v. anche oltre, par. 4.3). Rispetto ai soggetti *territorialmente* interessati, in aderenza ai principi ricavabili dalla Direttiva, e dal contesto sovranazionale⁵⁰³, deve applicarsi il criterio dell'incidenza territoriale, anche parziale e indiretta, degli effetti ambientali del piano, ivi inclusi quelli di carattere indiretto, cumulativo, differito e a lungo termine (*c.d. spill over effects*).

⁴⁹⁶ V. art. 7, comma 7, lett. c)

⁴⁹⁷ V. art. 11, comma 2, lett. b)

⁴⁹⁸ V. articolo 14, comma 4: «In attuazione dei principi di economicità e di semplificazione, le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione, eventualmente previste dalle vigenti disposizioni anche regionali per specifici piani e programmi, si coordinano con quelle di cui al presente articolo, in modo da evitare duplicazioni ed assicurare il rispetto dei termini».

⁴⁹⁹ V. art. 5, lett. s)

⁵⁰⁰ V. art. 7, comma 7, lett. a) e b)

⁵⁰¹ V. art. 30, comma 2.

⁵⁰² V. art. 32, comma 1.

⁵⁰³ V. Convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero del 25 febbraio 1991.

In merito ai settori del pubblico da includere nella fase consultiva, nell'accezione di insieme di persone fisiche e giuridiche, loro associazioni e gruppi, secondo la definizione fornita dalla Direttiva e recepita dal D.lgs. n. 152/2006⁵⁰⁴, la relativa individuazione è funzionale alla scelta di modalità informative più adeguate, anche sul piano degli oneri economici e dei tempi, eventualmente ulteriori e specifiche rispetto alla (sola) comunicazione pubblica a mezzo stampa, ai fini della raccolta degli apporti informativi e consultivi, fatto salvo il carattere aperto del procedimento ambientale, da cui discende il riconoscimento generalizzato della facoltà di presentare osservazioni⁵⁰⁵. L'identificazione dei settori del *pubblico interessato*, nell'accezione di pubblico che «subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure»⁵⁰⁶, anche in ragione degli oneri economici e delle tempistiche connesse alla modulazione degli strumenti informativi mirati alla “sollecitazione” degli apporti⁵⁰⁷, è operazione affatto sensibile, perché influenzata dalla natura e finalità del piano (oltre che dalla latitudine dei suoi effetti), e incidente in via diretta sul possibile grado di inclusività degli attori coinvolti e di condivisione e supporto alla decisione. Sotto quest'ultimo profilo, nella più volte ricordata prospettiva dello sviluppo sostenibile, l'individuazione del pubblico interessato dovrebbe tenere conto tanto degli effetti ambientali del piano quanto delle sue implicazioni in termini economici e sociali⁵⁰⁸, e dunque essere oggetto di appropriato approfondimento preventivo nella fase di *scoping*, anche al fine della corretta selezione dei contenuti e del linguaggio della sintesi non tecnica.

In ultimo, con riguardo all'efficacia degli apporti consultivi provenienti dai soggetti con competenze ambientali e dei settori del pubblico, se ne deve escludere la portata vincolante sui contenuti delle scelte di piano. L'assenza di previsioni sul punto, benché affrontato nel corso dell'iter di approvazione della normativa comunitaria, appare coerente con il carattere di quadro procedurale minimo della Direttiva, e con il

⁵⁰⁴ V. Direttiva art. 2, lettera d) e art. 5, lettera u)

⁵⁰⁵ La consultazione riguarda tanto il pubblico quanto il pubblico interessato, come si ricava dalla stessa definizione di “consultazione” articolo 5, lettera t).

⁵⁰⁶ V. art. 5, lett. v) D.lgs. n. 152/2006.

⁵⁰⁷ V. in questo senso art. 13, comma 5, per la previsione che la proposta di piano o programma sia trasmessa, oltre che ai soggetti competenti in materia ambientale, al *pubblico interessato*.

⁵⁰⁸ Depone in questo senso, l'indicazione ampia della Direttiva di cui all'articolo 5, par. 4 e la definizione di “pubblico interessato” di cui all'art. 5, lettera v) del D.lgs. n. 152/2006, inclusiva sia delle organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente sia delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

limite dell'autonomia istituzionale e procedurale degli ordinamenti interni⁵⁰⁹. Se per gli apporti conoscitivi e valutativi del pubblico, non sorgono particolari problemi in merito alla qualificazione degli stessi in funzione di supporto alla decisione finale, fermo l'onere motivazionale del soggetto decisore⁵¹⁰, maggiori difficoltà insorgono con riguardo agli effetti delle determinazioni dei soggetti esponenziali di interessi ambientali, laddove qualificati dall'ordinamento come necessariamente prevalenti. L'individuazione, o meglio la pre-determinazione, di regole di sovraordinazione degli interessi, non appare del tutto compatibile con l'impostazione dialogica e collaborativa (anche tra soggetti pubblici) del modello procedurale della valutazione strategica configurato a livello europeo, sia con riguardo alle fasi preliminari di impostazione metodologica del processo decisionale sia nell'elaborazione del piano, nonché più a monte con la stessa natura complessa e unitaria dell'interesse alla tutela dell'ambiente. Il che non esclude che le scelte di pianificazione trovino limiti espressi, anche puntuali, discendenti da altri livelli di pianificazione e dalla stessa normazione primaria.

3.4 L'espressione del parere motivato e la fase decisoria

Al termine della fase consultiva, e prima dell'adozione del piano, l'articolo 8 della Direttiva prevede che «si prendono in considerazione»⁵¹¹ il rapporto ambientale e i pareri espressi dai soggetti competenti e dal pubblico, oltre agli esiti di ogni eventuale consultazione di natura transfrontaliera. Il successivo articolo 9 prescrive che i soggetti competenti e il pubblico siano informati, secondo le modalità specificate dagli Stati Membri, dei contenuti del piano adottato unitamente ad una dichiarazione di sintesi volta ad esplicitare «come si è tenuto conto» del rapporto ambientale, degli esiti delle consultazioni, nonché «le ragioni per le quali si è stato scelto il piano adottato alla luce delle alternative possibili individuate». In coerenza con l'obiettivo di assicurare attraverso la fase consultiva la trasparenza dell'iter decisionale e nello stesso tempo la

⁵⁰⁹ V. Direttiva 2001/42CE, Considerando 8, ove si precisa il carattere di principio della disciplina comunitaria, fermo il compito degli Stati membri di definire i dettagli del procedimento e il rispetto del principio di sussidiarietà.

⁵¹⁰ Tale onere potrebbe essere assolto anche in forma non puntuale e analitica, secondo quanto previsto nel procedimento di valutazione di impatto con riguardo alla facoltà di considerare i contributi partecipativi singolarmente o per gruppi, v. art. 24, comma 5. V. oltre successivo par. 3.4

⁵¹¹ La valenza istruttoria "forte" degli apporti consultivi e partecipativi, specialistici e non, è messa in evidenza anche nei testi stranieri della Direttiva 2001/42CE: «*prise en compte*» nella versione francese, «*taken into account*» in quella inglese.

completezza e l'affidabilità delle informazioni utilizzate⁵¹², l'effettività della considerazione degli apporti consultivi è assicurata attraverso la previsione di un onere motivazionale strutturato in capo al soggetto chiamato all'assunzione della decisione finale. Diversamente dalla disciplina di recepimento, non trova alcuna normazione a livello europeo l'attribuzione di compiti di verifica e controllo sul corretto assolvimento delle funzioni del soggetto decisore.

L'assenza di indicazioni su quest'ultimo aspetto non implica, evidentemente, la sua marginalità rispetto all'effettività e, in ultima istanza, alla credibilità del processo valutativo, come è dimostrato del resto dalla previsione della Direttiva di predisporre negli ordinamenti interni misure idonee a garantire la sufficiente qualità dei rapporti ambientali, in funzione del perseguimento degli obiettivi della valutazione⁵¹³. Tale qualità può essere innanzitutto assicurata attraverso l'adeguatezza delle risorse economiche, organizzative ed umane assegnate allo svolgimento dei compiti previsti dalla Direttiva da parte dei soggetti responsabili dell'elaborazione e dell'adozione dei piani, anche attraverso l'eventuale ricorso esterno alle specifiche professionalità dotate dei requisiti di competenza e indipendenza occorrenti. In questa prospettiva, i contenuti di una possibile attività di supervisione (anche) esterna, più che sulla correttezza di merito delle scelte incluse nel piano, comunque rimesse in ultima istanza alla discrezionalità del soggetto decisore, dovrebbero attenere ad una verifica sull'adeguatezza dei dati e delle informazioni poste a base dell'esame degli effetti ambientali del piano, anche sul piano metodologico, e sul corretto assolvimento procedurale degli adempimenti informativi e consultivi previsti per la valutazione, anche in rapporto al corretto utilizzo dei margini di flessibilità e di adattamento lasciati aperti dalla disciplina.

Lo svolgimento dei predetti compiti "supervisor" nel corso del procedimento di elaborazione del piano è attribuito dalla normativa interna ad un soggetto *ad hoc*: l'autorità competente (al singolare), infatti, come già indicato, ha il compito di supportare l'autorità che elabora il piano in merito nella definizione, da un lato, dell'impostazione e dei contenuti del rapporto ambientale, ivi inclusi quelli relativi alle misure di monitoraggio (su cui, v. oltre par. 3.4.), dall'altro, delle forme e dei soggetti

⁵¹² V. Direttiva 2001/42CE, Considerando n. 15

⁵¹³ V. Art. 12, comma 2.

della consultazione⁵¹⁴. Alla medesima autorità competente, è attribuito altresì, con la collaborazione dell'autorità procedente, lo svolgimento delle attività tecnico-istruttorie necessarie all'espressione di un «parere motivato» sulla proposta di piano e sul rapporto ambientale, tenuto conto degli esiti delle consultazioni avviate⁵¹⁵. Si tratta quest'ultima di una funzione affatto problematica nelle finalità, perché almeno in parte sovrapposta all'espressione dei pareri dei soggetti competenti in materia ambientale, e nelle modalità, in quanto destinata ad essere esercitata in un momento avanzato dell'elaborazione del piano, con scarsa incisività sull'integrazione delle considerazioni ambientali nel processo decisionale, a meno di onerose retrocessioni.

La riconduzione unitaria delle competenze di verifica degli effetti ambientali, in luogo della (o meglio in aggiunta alla) designazione di una pluralità di soggetti competenti prevista dalla direttiva, risulta di per sé coerente con il carattere unitario, complesso e pluri-disciplinare della tutela dell'interesse ambientale⁵¹⁶, anche in funzione del coordinamento delle competenze, notoriamente frammentate nell'ordimento, in analogia a quanto attualmente previsto dalla disciplina in materia di procedimento di valutazione di impatto per il superamento dell'eventuale dissenso dei soggetti con competenza ambientale⁵¹⁷. L'approccio, nondimeno, ove esclusivamente improntato al coordinamento di atti di assenso, non appare in linea con il carattere progressivo della valutazione strategica, non potendosene ridurre la funzione ad una forma di valutazione *del piano*, ma semmai, come efficacemente sostenuto, ad una valutazione *nel piano*⁵¹⁸. Né appare compatibile con tale impostazione l'attribuzione all'autorità competente della titolarità di un'attività istruttoria e di valutazione tecnica, seppur in collaborazione con il soggetto procedente, con una sostanziale inversione dei ruoli e delle responsabilità⁵¹⁹. Il riconoscimento all'autorità competente di una funzione

⁵¹⁴ V. art. 11, comma 2, lettera a) e b), D.lgs. n. 152/2006.

⁵¹⁵ V. art. 11, comma 2, lettera c) e art. 15, comma 2, D.lgs. n. 152/2006.

⁵¹⁶ La Direttiva, a rigore, non pone vincoli nel numero dei soggetti competenti chiamati a intervenire nel processo decisionale di elaborazione del piano: questi potrebbero dunque ridursi ad un unico soggetto (o organo) competente, dotato delle caratteristiche precisate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (v. Sentenza 20 ottobre 2011, IV Sezione, C-474/10). L'elemento del coordinamento delle competenze in materia ambientale, che non coincide necessariamente con il loro accentramento, è dunque aspetto rimesso all'autonomia procedurale dei singoli Stati Membri.

⁵¹⁷ V. art. 25, comma 3-bis, D.lgs. n. 152/2006.

⁵¹⁸ Per questa posizione in dottrina, v. per tutti, E.BOSCOLO, *La vas nel piano e la vas del piano*, in Urb. e app. n 9-2010, 1104 e ss.

⁵¹⁹ In alcuni ordinamenti regionali, infatti, è specificamente attribuito all'autorità procedente il compito di valutare i contributi pervenuti dai soggetti partecipanti alla consultazione, al fine di formulare eventuali modifiche e correzioni al piano *prima* che su di esso l'autorità competente esprima il suo parere conclusivo.

di supporto, supervisione e coordinamento dovrebbe piuttosto avvenire nella prospettiva di una valutazione *del processo di piano*, in cui siano eventualmente integrate e corrette in itinere le scelte valutative e di metodo del soggetto decisore (meta-valutazione)⁵²⁰.

Le modifiche più recenti della normativa statale, adottate con il D.lgs. n. 128/2010, tuttavia, appaiono contraddire l'impostazione processuale della valutazione nella parte in cui qualificano il parere motivato espresso dall'autorità competente come «provvedimento obbligatorio con eventuali *osservazioni e condizioni* che conclude la fase di valutazione»⁵²¹, ricalcando, almeno nominalmente⁵²², un modello procedurale analogo a quello prescelto dal legislatore per la valutazione di impatto (e non sempre necessariamente adeguato), in cui è prevalente la funzione mitigativa e compensativa degli impatti in luogo dell'orientamento del ciclo decisionale di progetto, sin dalle sue fasi di avvio. Più che un provvedimento a funzione “semaforica” sulla procedibilità della proposta di piano, secondo un apprezzamento dell'accettabilità dei suoi impatti, il parere dell'autorità competente dovrebbe costituire un documento, di necessaria visibilità esterna, in grado di garantire la ripercorribilità del processo decisionale, similmente al rapporto ambientale, con specifico riferimento ai contributi valutativi, metodologici e di indirizzo procedurale trasmessi all'autorità procedente, a quelli non accolti o attuati solo parzialmente, nonché alle eventuali criticità corrispondenti agli snodi decisori del processo, ivi incluse le condizioni e le indicazioni per le eventuali modifiche correttive al piano prima della decisione conclusiva.

Sulla scorta dei compiti attribuiti all'autorità competente si pone in conseguenza, sul piano organizzativo, il tema (complesso) della sua corretta individuazione e collocazione istituzionale. Nella previsione di ruoli formalmente distinti tra autorità competente e autorità procedente, il legislatore statale non si è premurato di dare indicazioni specifiche quanto ai rapporti tra i due soggetti e ad eventuali strumenti funzionali ad assicurare l'imparzialità della prima⁵²³, anche in ragione dell'elevato grado di discrezionalità e politicità insito nelle scelte di pianificazione (e particolarmente avvertito in un sistema territoriale costituzionalmente improntato a

⁵²⁰ V. E.BOSCOLO, *La vas nel piano e la vas del piano*, cit. 1112

⁵²¹ V. articolo 5, lettera m-ter).

⁵²² L'espressione parere motivato, del resto, risultava già utilizzata con riguardo alla determinazione conclusiva delle attività di istruttoria per l'espressione del giudizio di compatibilità ambientale dall'art. 6, comma 2 D.p.c.m. 27 dicembre 1988 recante «Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità ai sensi dell'art. 6 Legge n. 349/1986».

⁵²³ Sotto questo profilo, la definizione di “autorità competente” di cui all'art. 5 del D.lgs. n. 152/2006 appare prevalentemente circolare (o tautologica).

principi di autonomia e sussidiarietà). Di qui l'incertezza in merito alla sussistenza di un principio di separatezza (soggettiva, organica e/o funzionale) discendente dalla normativa statale e non valicabile dalle discipline regionali, che hanno diversamente affrontato il profilo, raggruppandosi, con buona approssimazione, intorno all'alternativa tra una configurazione separata – e dunque sovraordinata – al soggetto decisore e una interna alla sua struttura organizzativa, più di recente ritenuta percorribile anche dalla giurisprudenza amministrativa, superando la precedente tesi contraria⁵²⁴.

Prima di ogni raffronto con il dato normativo e con il sistema costituzionale delle competenze normative e amministrative, appare necessario conferire rilevanza alla tipologia dei compiti di cui è destinataria l'autorità competente, al fine di comprendere come il loro più adeguato svolgimento possa tradursi sul piano istituzionale e organizzativo. Il compito di orientamento in merito alla selezione dei contenuti del rapporto ambientale e ai metodi di individuazione e valutazione degli effetti ambientali, così come dell'impostazione del percorso procedurale e della suo grado di apertura agli attori interessati, può ricondursi ad una funzione tendenzialmente "alta", anche se non necessariamente apicale, per una pluralità di ragioni: in primo luogo, specie con riguardo ai sistemi di pianificazione territoriale, queste sono rinvenibili nella scalarità delle dinamiche di trasformazione e di evoluzione dei contesti ambientali naturali e antropizzati, non del tutto apprensibili entro i livelli di pianificazione decentrati o di dettaglio, i cui effetti sono comunque in grado di incidere – per via sinergica e cumulativa – su "distretti" ambientali più ampi; il posizionamento "alto" dell'autorità competente, inoltre, è indotto dalla necessità di favorire meccanismi di scambio informativo, in ordine ai risultati positivi o negativi di altre esperienze di pianificazione, e di approvvigionamento a basi informative e conoscitive comuni, aggiornate e di elevata qualità. Corrobora le ragioni anzidette, sotto il profilo delle risorse economiche e organizzative, l'esigenza di ricorrere con oneri sostenibili a competenze tecniche adeguate, e come tali tendenzialmente scarse, similmente a quanto già osservato in merito alle attività inerenti la predisposizione del rapporto ambientale.

Sotto un diverso e ulteriore profilo, nel posizionamento dell'autorità competente vengono altresì in rilievo la necessità, non propria unicamente dei processi decisionali in campo ambientale, di approntare strumenti adeguati per prevenire i rischi di

⁵²⁴ V. in sequenza T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 17 maggio 2010, n. 1526, con nota di E.BOSCOLO, *La vas nel piano e la vas del piano*, cit. e il successivo *revirement* rappresentato da Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133. Su cui v. più diffusamente oltre, par. 4.3.

autoreferenzialità e di inquinamento delle scelte amministrative dall'influenza di interessi forti, se non da fattispecie collusive variamente graduate, sino ad includere autentici fenomeni corruttivi. Si tratta di profili di rischio "amministrativo" fortemente connessi ma comunque distinti, anche in rapporto ai rispettivi meccanismi correttivi: se da un canto, infatti, l'esercizio di indebite influenze nella formazione delle scelte di piano, e in particolare di quelle condizionanti l'assetto territoriale e la distribuzione dei suoi usi produttivi, è tenuta in conto dall'ordinamento nella disciplina degli obblighi di astensione derivanti da (singoli) conflitti di interesse⁵²⁵, dall'altro la prevenzione del rischio di autoreferenzialità del processo valutativo si presenta più complessa con riguardo ai "contrappesi" alla discrezionalità del soggetto decisore, specie laddove quest'ultimo eserciti la sua funzione in forza di una legittimazione politica diretta. Proprio sotto questo specifico aspetto, in funzione del contenimento di interessi "dominanti", assumono particolare rilevanza gli strumenti procedurali volti a garantire la trasparenza e l'inclusività del processo decisionale degli attori coinvolti dalle scelte di politica territoriale, i cui effetti (non solo ambientali) sono suscettibili di travalicare temporalmente i limiti di durata del mandato elettivo e di incidere nello stesso tempo sull'utilizzo di risorse comuni (il territorio) ad altre comunità territoriali.

Entrambi i profili segnalati, dunque, dovrebbero concorrere alla assegnazione appropriata delle funzioni dell'autorità competente, o meglio *delle* autorità competenti, in modo da assicurare la corretta gestione dei singoli processi di pianificazione, così come dell'insieme dei piani complessivamente inteso.

Le indicazioni sul piano pratico, tuttavia, possono non essere necessariamente corrispondenti: dal punto di vista dell'adeguatezza sul piano ambientale degli esiti dei processi di piano, singolarmente e nel loro insieme, si giustifica un'attrazione verso l'alto delle funzioni, ma non necessariamente un loro accentramento in organi "di vertice", tale da indurre rischi di autoreferenzialità *del valutatore* e da sminuire l'effettività della funzione di supporto in chiave collaborativa dell'autorità competente, e quindi la stesso approccio integrazionista della valutazione strategica, in ragione della

⁵²⁵ V. art. 78, comma 2 D.lgs. n. 267/2000, ove prevede che « Gli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione *non si applica* ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado».

“distanza” del valutatore dal processo⁵²⁶; viceversa, rispetto alla prevenzione dei rischi di autoreferenzialità dei processi decisionali, la promozione incondizionata del carattere di terzietà e indipendenza dell’autorità competente, tramite l’eventuale costituzione di soggetti *ad hoc*, è suscettibile di contraddire la gestione razionale di competenze e risorse organizzative già allocate all’interno dell’organizzazione amministrativa del soggetto decisore e al livello opportuno, rendendosi preferibili soluzioni organizzative in grado comunque di assicurare agli organi incaricati della valutazione autonomia funzionale, organizzativa e di risorse (in luogo di una separazione necessariamente soggettiva)⁵²⁷.

Quest’ultima soluzione è stata espressamente ritenuta compatibile (e anzi necessitata) con le finalità della Direttiva da parte del primo pronunciamento della Corte di Giustizia sull’argomento, nella specifica fattispecie in cui il soggetto incaricato dell’elaborazione del piano risulti allo stesso tempo titolare delle competenze ambientali occorrenti per la valutazione dello stesso⁵²⁸. Oltre a non essere presa in considerazione dalla pronuncia della Corte, le cui statuizioni sono espressamente dichiarate applicabili al caso esaminato⁵²⁹, la possibilità di ricorrere in via generalizzata ad un’individuazione interna, e quindi organica, dell’autorità competente nell’ambito dell’apparato amministrativo del soggetto responsabile dell’elaborazione del piano suscita dubbi e perplessità sia quanto all’efficacia della funzione valutativa svolta, nei piani e sui processi di piano, da parte di una pluralità frammentata di soggetti corrispondenti ai soggetti di volta in volta chiamati all’esercizio del potere di piano, sia quanto al rispetto dei principi di differenziazione e adeguatezza nell’esercizio della funzione ambientale,

⁵²⁶ In dottrina, l’aspetto è stato messo in luce da E.BOSCOLO, *La vas del piano e la vas nel piano*, cit., 1113. L’autore, in particolare, rileva che “l’alternativa alla soluzione infracomunale (i.e. interna) è rappresentata da un’amministrazione competente che tuttavia partecipi attivamente alle attività quotidiane di formazione del piano ed abbia possibilità concreta di ingerirsi nelle vicende della pianificazione. È però evidente la difficoltà per autorità centrali di gestire in tale forma un numero elevato di valutazioni”. L’“allontanamento” del valutatore, peraltro, potrebbe essere al contempo non coerente con gli obiettivi di ottimizzazione delle risorse nell’impiego delle competenze già presenti nell’organizzazione del soggetto pubblico responsabile del procedimento di piano.

⁵²⁷ La legittimità dell’individuazione interna dell’organo incaricato dell’esercizio delle funzioni dell’autorità competente è stata presa in considerazione da Cons. Stato 12 gennaio 2011, n. 133 cit., con nota di U.FANTIGROSSI, *L’autorità competente in materia di VAS senza terzietà*, in *Riv. Giur ambiente* 2011, 3-4, 0531

⁵²⁸ V. Corte di Giustizia, IV Sez. 20 ottobre 2011 C-474/10 (*Northern Ireland Dept. of Environment c. Seaport*), con nota di M.CERUTI, *La fase della consultazione nella valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. Giur. Amb.* 2012, II, 234.

⁵²⁹ La Corte anzi sottolinea come sia fisiologico che la designazione dei soggetti competenti in materia ambientale riguardi soggetti distinti, in modo da conferire effettiva valenza dialogica al confronto e alla consultazione nel procedimento di elaborazione del piano.

svolta all'interno di apparati amministrativi privi di sufficienti risorse economiche e organizzative e comunque di dimensioni tali da non poter evitare la contiguità dei funzionari materialmente coinvolti, ancorché con ruoli diversi⁵³⁰, nell'attività di pianificazione. È comunque da escludere che la designazione delle autorità interessate al piano per le rispettive specifiche competenze in campo ambientale prevista dalla Direttiva possa legittimamente tradursi in meccanismi interni di nomina dei componenti dell'autorità competente da parte del soggetto politico responsabile del processo di piano, finanche in un momento successivo al suo avvio e tramite la sostituzione dei componenti preventivamente nominati.

Come già rilevato, la Direttiva non contiene indicazioni esplicite in merito agli effetti dei pareri espressi dai soggetti competenti in materia ambientale, nel rispetto del principio di autonomia procedurale degli ordinamenti interni, e rimette l'effettività di tali determinazioni agli obblighi informativi del soggetto decisore in merito ai contenuti della proposta di piano⁵³¹, del rapporto ambientale e delle modalità con cui i contributi pervenuti nella fase consultiva sono stati recepiti nel corso dell'elaborazione del piano. A seguito della trasmissione della proposta di piano, del rapporto ambientale e del parere motivato all'organo competente all'adozione (o all'approvazione) del piano⁵³², la normativa statale prevede la pubblicazione della decisione finale sulla Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale Regionale, con l'indicazione della sede ove è consultabile il piano e la documentazione oggetto di istruttoria, nonché la pubblicazione, anche in via informatica, del parere motivato espresso dall'autorità competente, oltre alla dichiarazione di sintesi prevista dalla Direttiva relativa alle modalità di integrazione del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni e alla scelta finale delle opzioni di piano tra le alternative individuate, congiuntamente alle misure relative al monitoraggio.

La pubblicazione del parere motivato quale documento formalmente distinto, e dal piano e dalla dichiarazione di sintesi, costituisce elemento aggiuntivo e distintivo della

⁵³⁰ Sotto questo profilo la distinzione tra piccoli comuni e gli enti locali di medie e grandi dimensioni refluiscie sull'applicazione del principio di adeguatezza nell'esercizio della stessa funzione di pianificazione territoriale e non solo con riguardo all'esercizio dei compiti supervisorî dell'autorità competente. Anche per i soggetti che redigono il rapporto ambientale, peraltro si pone un tema di separatezza funzionale, in rapporto alla qualità e oggettività dell'indagine sugli effetti del piano.

⁵³¹ La disciplina delle specifiche modalità di assolvimento degli obblighi informativi è rimessa alle normative di recepimento: v. art. 9, ultimo par., Direttiva 2001/42 CE.

⁵³² La Parte II del D.lgs. 152/2006 impiega ricorsivamente i termini «approvazione» e «adozione» senza una necessaria corrispondenza con il significato che tali termini hanno con riguardo al percorso di elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale (sul punto, v. oltre, par. 4.3).

disciplina di recepimento, rispetto al quale verificare valenza ed effetti. Se, infatti, la messa a disposizione del pubblico della documentazione istruttoria, includente i pareri ambientali, e della dichiarazione di sintesi è da ritenersi preordinata alla rilevanza esterna delle considerazioni ambientali, al fine di garantirne la riconoscibilità e la valutazione sull'effettiva integrazione delle stesse nel processo decisionale, la pubblicazione del parere motivato può assumere una funzione precipua, soprattutto ove rivolta a rendere conoscibili e ripercorribili le scelte procedurali e di metodo condotte durante l'elaborazione del piano, anche alla luce di indicazioni e opzioni di segno differente. In questa prospettiva, il decisore può assumere integralmente la propria responsabilità, anche rispetto a tali scelte.

Rimane da comprendere, in ultimo, se all'espressione obbligatoria del parere motivato possa ricondursi altresì un'efficacia conformativa. L'attribuzione di effetti vincolanti al parere, seppur indotta dalla formulazione letterale delle ultime modifiche normative in merito alle *opportune* revisioni del piano rispetto alle condizioni e alle osservazioni del parere⁵³³, non sembra percorribile, nemmeno con riguardo alle condizioni indicate nel parere. Posto che tale vincolatività non sarebbe riconducibile a rigore alla stessa valutazione di impatto ambientale⁵³⁴, essa non apparirebbe compatibile con la logica processuale della valutazione strategica, avvicinandosi piuttosto ad una forma di controllo sul piano, con le conseguenti criticità relative al coordinamento (e alla sovrapposizione) con quelli già previsti nel sistema della pianificazione territoriale. Né tale vincolatività potrebbe giustificarsi alla luce di una preminenza necessaria dell'interesse alla tutela ambientale, incongruente con la configurazione della valutazione strategica in termini di processo preordinato alla promozione e al conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile⁵³⁵. La ricostruzione del parere in termini di provvedimento di assenso (o di diniego) nemmeno si concilierebbe con

⁵³³ V. art. 15, comma 2, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 128/2010: «l'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione e 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». L'espunzione dell'inciso "*ove necessario*" con riguardo all'introduzione di modifiche al piano è stato interpretato come elemento di minor stringenza rispetto al requisito dell'opportunità delle modifiche: sul punto, v. G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e ambiente*, in *Riv. giur. urb.* 2011, 135 SS

⁵³⁴ V. art. 14-*quater*, comma 5 Legge n. 241/1990, in merito al possibile superamento in sede governativa del giudizio negativo di compatibilità ambientale.

⁵³⁵ V. art. 11, comma 2, ove si precisa che tutti i compiti attribuiti all'autorità competente sono svolti al fine di «promuovere l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle politiche settoriali ed il rispetto degli obiettivi, dei piani e dei programmi ambientali, nazionali ed europei» (non necessariamente, o meglio non esclusivamente dei soli strumenti di piano immediatamente sovraordinati, *ove presenti*).

l'assunzione di responsabilità, in primo luogo politica, del soggetto decisore, a fronte della natura (in prevalenza tecnica) dei soggetti incaricati delle funzioni proprie dell'autorità competente⁵³⁶.

3.5 Il monitoraggio: strumenti, responsabilità, meccanismi correttivi al piano

La scelta di piano, di cui il soggetto decisore assume la responsabilità finale, non costituisce decisione immodificabile, dal momento che l'efficacia della stessa rispetto agli obiettivi (anche ambientali) del piano rimane soggetta a verifica sul piano concreto, in coerenza con il carattere processuale della valutazione strategica, ravvisabile tanto all'interno del singolo percorso valutativo quanto nella successione ciclica delle valutazioni, attraverso l'impiego conoscitivo dei risultati delle scelte pianificatorie già assunte. L'esperimento di strumenti di verifica di efficacia e di collegamento tra le decisioni di piano (e le valutazioni) assicura che la valutazione strategica possa effettivamente contribuire alla gestione delle relazioni con l'ambiente secondo modalità adattative e improntate a meccanismi di apprendimento⁵³⁷.

Tra gli strumenti di verifica assume centralità la previsione di misure di monitoraggio degli effetti ambientali derivanti dall'attuazione del piano adeguate rispetto agli obiettivi e all'ambito estensivo dello stesso, e al contempo integrate e raffrontabili con quelle previste per gli altri strumenti di piano incidenti sul medesimo territorio, ivi inclusi quelli sopra e sotto ordinati. La scelta delle modalità di monitoraggio del piano, dunque, costituisce un'opzione metodologica di importanza centrale per assicurare effettività al sistema complessivo delle valutazioni e come tale necessita di essere vagliata e condivisa dal soggetto decisore già nelle fasi preliminari di elaborazione del piano⁵³⁸. A questo proposito, la normativa statale include tra le funzioni assegnate all'autorità competente quella di collaborare con il soggetto decisore alla definizione delle modalità di monitoraggio del piano, unitamente a quella dei

⁵³⁶ L'espressione del parere motivato da parte del Ministro dell'ambiente in sede statale costituisce un elemento di differenziazione con le discipline regionali, che attribuiscono in via prevalente i compiti relativi alla valutazione strategica alle Commissioni e ai Comitati tecnici già istituiti nell'ambito dell'attribuzione di funzioni in materia di valutazione di impatto ambientale.

⁵³⁷ Lo stesso è a dirsi, con le distinzioni occorrenti, anche con riferimento alla disciplina della valutazione di impatto ambientale, a seguito dell'introduzione della fase obbligatoria del monitoraggio da parte del D.lgs. n 4/2008. L'importanza della "circolarità" della valutazione di impatto, e dunque della suo svolgimento processuale, è sempre più avvertita per i progetti di grandi opere pubbliche, per gli effetti sistemici e diffusi della loro collocazione sul territorio.

⁵³⁸ La possibilità di approntare idonei strumenti di monitoraggio, peraltro, dovrebbe essere inclusa (e vagliata) tra gli elementi per la scelta tra le alternative di piano.

contenuti e dell'impostazione del rapporto ambientale⁵³⁹. L'adeguatezza degli strumenti di monitoraggio è ulteriormente vagliata, anche sotto il profilo delle risorse economiche, dall'autorità competente al momento dell'espressione del parere motivato⁵⁴⁰.

Il monitoraggio del piano è attività composita e progressiva nel suo svolgimento parallelo al processo di piano, comprensivo delle fasi successive alla decisione. Essa comprende la selezione e il raggruppamento di indicatori funzionali alla verifica dell'attuazione delle azioni previste dal piano (indicatori di processo), del conseguimento degli obiettivi cui le prime sono rivolte (indicatori di risultato) e degli effetti (anche ambientali) discendenti dall'attuazione del piano, in relazione alla situazione di partenza (indicatori di stato). Rientra altresì tra le attività di monitoraggio la definizione preventiva delle modalità e la periodicità della raccolta dei dati successiva all'attuazione del piano in funzione dell'interpretazione e della valutazione degli indicatori preventivamente scelti (la cui adeguatezza, pertanto, dovrà essere scrutinata anche in rapporto alla disponibilità dei dati e alla effettiva possibilità di loro raccolta). È ricompresa, infine, nell'attività di monitoraggio l'interpretazione e la valutazione degli indicatori in vista dell'assunzione delle decisioni relative all'adozione di interventi correttivi o di modifica del piano.

Tutte le attività descritte comportano sensibili (e non univoche) scelte metodologiche in grado di incidere sulla qualità del processo valutativo, rispetto alla sua funzione di effettivo strumento di adattamento e di guida delle decisioni pubbliche. Anche rispetto a tali attività, e in misura uguale a quanto sopra osservato in merito ai contenuti delle scelte pianificatorie, si pone pertanto la necessità di verificarne l'adeguatezza, tanto in rapporto al singolo piano, quanto al complesso dei piani e delle valutazioni in cui il primo risulta inserito.

Tale verifica è demandata nel corso delle sue fasi al modello cooperativo e di supporto decisionale già descritto rispetto alla fase di consultazione preliminare e di elaborazione del piano: l'autorità competente, infatti, è tenuta a collaborare con l'autorità procedente sia al momento della selezione degli indicatori e delle modalità di raccolta dei dati sia nell'ambito dell'effettivo svolgimento del monitoraggio⁵⁴¹. In dipendenza della fase di intervento dell'autorità competente, il rispettivo contributo sarà

⁵³⁹ V. art. 11, comma 2 lettera b): «l'autorità competente *collabora* con l'autorità procedente al fine di definire le forme e i soggetti della consultazione pubblica, nonché l'impostazione ed i contenuti del Rapporto ambientale e le modalità di monitoraggio».

⁵⁴⁰ V. art. 11, comma 2, lettera c).

⁵⁴¹ V. art. 11, comma 2, lett. c) e 18, comma 1

indirizzato alla qualità degli indicatori, sotto il profilo della loro coerenza reciproca, comprensività e semplicità di utilizzo e interpretazione, all'adeguatezza delle modalità di svolgimento del monitoraggio, rispetto alla congruità delle risorse destinate, all'attribuzione chiara delle responsabilità gestionali inerenti⁵⁴² e al grado di pubblicità dei risultati⁵⁴³, e infine al rispetto in fase attuativa delle modalità individuate. La normativa statale non esplicita, tuttavia, se l'autorità competente possa sovrapporre in merito le proprie determinazioni metodologiche a quelle del soggetto decisore: un'indicazione in tal senso può trarsi dalla facoltà riconosciuta all'autorità competente di integrare gli indicatori, per quanto l'opzione rimanga problematica sul piano del riparto di responsabilità tra decisore (politico) e organi tecnici⁵⁴⁴.

Con particolare riferimento alla pianificazione territoriale, l'autonomia del soggetto incaricato dell'elaborazione del piano nella definizione delle modalità di monitoraggio, tuttavia, dovrebbe pur sempre svolgersi all'interno di un sistema complessivo predisposto al fine di assicurare che il monitoraggio ambientale avvenga su scala coerente con le dinamiche di trasformazione territoriale e ambientale, attraverso la predisposizione di basi conoscitive condivise e di strumenti di scambio informativo, nonché l'utilizzo di indicatori raffrontabili e altresì riferibili al conseguimento di obiettivi di sostenibilità previsti in piani e strategie, anche sovranazionali, sovraordinati⁵⁴⁵. L'incidenza sul medesimo territorio di una pluralità di piani, differenziati per obiettivi e/o per estensione, non rende agevole l'identificazione sul piano ambientale di rapporti di causa-effetto lineari⁵⁴⁶. Di qui l'impraticabilità di strumenti di monitoraggio unitariamente riferiti a singoli piani e non coordinati tra loro sul piano informativo e metodologico, e la conseguente necessità che l'esercizio delle funzioni orientative e supervisorie dell'autorità competente, anche sotto questo profilo, sia attratto al livello coerente con la latitudine delle dinamiche ambientali monitorate, e tale da consentire l'attivazione degli idonei meccanismi correttivi, e nella pianificazione

⁵⁴² V. art. 18 comma 2: «Il piano o programma individua le responsabilità e la sussistenza delle le risorse necessarie per la realizzazione e gestione del monitoraggio».

⁵⁴³ V. art. 18, comma 3: «Delle modalità di svolgimento del monitoraggio, dei risultati e delle eventuali misure correttive adottate ai sensi del comma 1 è data adeguata informazione attraverso i siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente e delle Agenzie interessate».

⁵⁴⁴ V. art. 34, comma 8.

⁵⁴⁵ V. art. 11, comma 2.

⁵⁴⁶ La non linearità delle reazioni del sistema ambiente pone peraltro il problema dell'identificazione dei processi di piano che possono aver effettivamente generato, anche in via sinergica, un danno ambientale-territoriale, per il quale si dovrebbero vagliare altresì profili di responsabilità (pubblica).

“d’ambito” e nella pianificazione di livello locale, anche attraverso il ricorso a forme di collegamento “reticolare” tra i soggetti competenti.

Lo svolgimento delle attività di monitoraggio entro un quadro unitario e coordinato nei rapporti tra i soggetti competenti è indicazione desumibile dalla normativa statale⁵⁴⁷, oltre che dalla stessa Direttiva⁵⁴⁸, e soprattutto dagli ordinamenti regionali che nelle rispettive leggi di governo del territorio hanno previsto la costituzione di sistemi conoscitivi, di indicatori comuni e scambio informativo⁵⁴⁹, entro i quali i singoli processi di piano possano essere collegati sul piano conoscitivo (prima ancora che normativo) non solo nella relativa successione temporale ma anche con gli altri strumenti di pianificazione⁵⁵⁰.

Assenti, invece, sono le indicazioni normative in merito all’adozione delle misure correttive e delle eventuali modifiche dei piani sulla base dei risultati dello svolgimento del monitoraggio. Per quanto la valutazione in ordine all’opportunità delle misure correttive sia senz’altro rimessa alla discrezionalità del soggetto decisore, deve ritenersi, pur in mancanza di un dato normativo espresso, che tale attività valutativa venga soggetta ai medesimi obblighi di pubblicità previsti per la comunicazione dei dati del monitoraggio, e comunque sottoposta al medesimo confronto con l’autorità competente e gli altri soggetti in possesso di competenze ambientali. Si tratta di un profilo di evidente sensibilità, anche sotto il profilo dei possibili rimedi esperibili nei confronti dell’inerzia del decisore, dal momento che l’assenza di correzioni al piano, o il carattere inadeguato delle stesse, a fronte di modifiche del contesto ambientale di riferimento rischia di pregiudicare il carattere ricorsivo e la funzione adattativa della valutazione strategica. In relazione alle azioni correttive o alle modifiche al piano, ove individuate, si rende peraltro necessario vagliare se la loro entità sia tale da richiedere l’avvio di un

⁵⁴⁷ V. art. 18, comma 2, che prevede che «il monitoraggio è effettuato dall’Autorità procedente in collaborazione con l’Autorità competente anche avvalendosi *del sistema* delle Agenzie ambientali e dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale». V. altresì art. 34, comma 8, quanto alla funzione del «sistema di monitoraggio» di garantire, attraverso il coordinamento delle Agenzie ambientali e dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, la raccolta dei dati concernenti gli indicatori strutturali comunitari o altri appositamente scelti dall’autorità competente.

⁵⁴⁸ V. art. 10, comma 3, in merito alla non duplicazione degli oneri di monitoraggio.

⁵⁴⁹ V. L.R. Veneto n.11/2004 art. 10, L.R. Umbria n. 12/2010, art. 8; v. anche art. 5 L.R. n. 12/2005 e 8 L.R. Veneto n. 11/2004, in merito all’istituzione di Osservatori sulle dinamiche della pianificazione territoriale.

⁵⁵⁰ V. art. 18, comma 4. Le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio sono tenute in conto nel caso di eventuali modifiche al piano o programma e comunque sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione

nuovo processo di pianificazione (e valutativo), specie nel caso in cui gli obiettivi del piano non risultino più coerenti con le variazioni proposte.

4. L'innesto della valutazione ambientale strategica nel sistema della pianificazione territoriale: ambiti di criticità

La pianificazione territoriale, come già messo in luce con riguardo al percorso legislativo di adozione della Direttiva 2001/42 CE, costituisce uno dei campi elettivi di applicazione della valutazione strategica, potendosi anzi affermare che l'introduzione dello strumento in sede comunitaria, e poi nazionale, sia stata principalmente dovuta alle carenze della (sola) valutazione di impatto progettuale quale strumento di precauzione e prevenzione nella gestione del territorio. Di tale collegamento, d'altronde, la normativa statale e regionale danno prova nel richiamo (nominale) alle fasi "tipiche" del procedimento di formazione dei piani urbanistici e territoriali (adozione e approvazione), seppure con imprecisioni tali da generare dubbi interpretativi non secondari sulle effettive modalità di "innesto" della valutazione strategica nel sistema dei processi di pianificazione già disciplinati dall'ordinamento, non risolti dalla mera previsione di obblighi di coordinamento e semplificazione delle fasi di partecipazione e pubblicità previste in entrambi i plessi normativi.

Quanto all'efficacia di questo "innesto", anche e soprattutto sul piano sostanziale della conseguibilità degli obiettivi di sostenibilità sottostanti allo strumento della valutazione ambientale strategica, in aggiunta ai non meno rilevanti profili procedurali con i primi direttamente connessi, è necessario concentrare in ultima analisi la riflessione, non solo e non tanto sulle modalità di svolgimento dei singoli processi di valutazione, ma anche sull'integrazione e sull'applicazione dello strumento nel complesso del sistema della pianificazione territoriale e nelle sue dinamiche di funzionamento, al fine di appurare se dalla predetta integrazione possa discendere un efficace *sistema delle valutazioni*.

4.1 Definizione del campo di applicabilità e rischi di elusione della valutazione

In pari con l'esigenza di costruire un sistema di livelli decisionali in materia di pianificazione territoriale adeguato, per contenuti, ambiti di estensione e collegamenti,

ai processi governati (v. Cap. II, par. 4.1), si colloca la necessità che gli obblighi di valutazione ambientale preventiva siano opportunamente collocati all'interno del sistema, secondo criteri di razionalizzazione e flessibilità, che evitino di incorrere nell'alternativa tra gli estremi dell'ipertrofia valutativa, con i conseguenti rischi di sovrapposizione, antinomie, scarsa decifrabilità per gli operatori e non sostenibilità dei costi e dei tempi⁵⁵¹, e della mancanza di apprezzamento della tutela ambientale nella scelta tra alternative di piano contraddistinte da effetti che superano la soglia di significatività ambientale.

Con riferimento alla definizione del campo "obbligatorio" della valutazione, assume nell'impianto della Direttiva e della normativa di recepimento centralità la nozione di *quadro di riferimento per l'autorizzazione* di progetti rientranti nel campo di applicabilità della Direttiva sulla valutazione di impatto ambientale⁵⁵². La nozione, quale discrimine rispetto all'assoggettabilità inderogabile al processo di valutazione ambientale strategica dei piani territoriali, assume conseguenze non di poco momento rispetto alla sua estensione. In assenza di precisazioni più puntuali, in applicazione dei principi di prevenzione e precauzione, e in aderenza con le indicazioni applicative di provenienza europea, si ritiene che debba accogliersi una nozione ampia della nozione, inclusiva non solo della determinazione dell'ubicazione o delle condizioni realizzative dei progetti in rapporto alla collocazione spaziale, ma anche del riparto delle risorse (anche e soprattutto economiche) ad essi destinati, ove suscettibile in concreto di incidere sulla trasformazione di un contesto territoriale⁵⁵³. Il concetto, inoltre, è

⁵⁵¹ In questo senso, L.ALCARO-T.TARDELLI, *Valutazione ambientale strategica (Vas) e pianificazione territoriale: la nuova disciplina ex d.lgs. 152/2006 tra concertazione e partecipazione per una auspicata tutela integrata dell'ambiente*, in *Nuova Rass.*, n. 15-16 2006, 2038. Gli autori pongono in evidenza come, in mancanza di una definizione preventiva del campo di applicabilità della valutazione, "potenzialmente ogni piano o programma di natura territoriale ha effetti sul territorio e la previsione di sottoporli [tutti] alla procedura di valutazione può sembrare quanto meno paralizzante".

⁵⁵² V. art. 3, par. lett. a) Direttiva 2001/42CE e art. 6, comma 2, lett. a) D.lgs. n. 152/2006. La nozione di *quadro di riferimento per l'autorizzazione* di progetti (anche non rientranti nel perimetro di applicabilità della valutazione di impatto) è richiamata anche per i piani rientranti nel campo di applicabilità eventuale della valutazione. Anche per essa valgono le considerazioni fatte nel testo.

⁵⁵³ La rilevanza della previsione di un riparto generale delle risorse per tipologie di progetti dovrebbe escludersi in aderenza con l'esclusione dalla valutazione stabilita dalla Direttiva per i piani finanziari e di bilancio. Nondimeno, l'attribuzione e la distribuzione di risorse, variamente intese, come la previsione di misure incentivanti, costituisce una delle leve più incisive di possibile trasformazione degli assetti territoriali. V. in merito, punti 3.23, 3.24 e 3.25 delle Linee Guida della Commissione sull'applicazione della Direttiva 2001/42CE. Quanto alla nozione di progetto applicabile, il medesimo documento di orientamento fa riferimento alla coerenza con la nozione di progetto impiegata nell'ambito della Direttiva della valutazione di impatto ambientale: tale nozione è più ampia dei soli interventi costruttivi, ma include in generale gli interventi sull'ambiente e sul paesaggio (punto 3.29), come gli interventi di demolizione. In vista dell'applicazione obbligatoria della valutazione strategica, peraltro, i progetti

senz'altro inclusivo degli strumenti di piano che prevedono in via diretta l'autorizzazione di progetti, determinandone possibile ubicazione e condizioni di realizzazione⁵⁵⁴.

Soprattutto con riguardo all'approvazione di strumenti di piano, o di atti generali, anche a carattere normativo, che determinano in via diretta l'autorizzazione alla realizzazione di progetti, si pongono notevoli complessità in ordine all'effettivo dispiegamento delle finalità dello strumento della valutazione strategica, in particolare laddove la realizzazione del progetto consegua ad un processo decisionale, in cui non si è data evidenza della considerazione delle possibili alternative, almeno in forma esplicita secondo la successione formalizzata prevista dalla Direttiva. L'effettiva ponderazione nel processo decisionale delle opzioni alternative, comprensive della c.d. opzione zero, è risultata in molti casi carente nella previsione della realizzazione di grandi opere pubbliche, destinate per caratteristiche ed estensione, ad avere effetti "a cascata" su una pluralità di strumenti di pianificazione territoriale. Proprio per tale tipologia di interventi, le esigenze di accelerazione e di semplificazione dei relativi iter approvativi⁵⁵⁵, eventualmente connesse al rispetto di impegni assunti in sede sovranazionale⁵⁵⁶, hanno sovente determinato una compressione delle garanzie procedurali in materia ambientale. Inoltre, con specifico riguardo a tali interventi progettuali ad impatto "diffuso" e trasversale, emerge la necessità di considerare, a livello anticipato e preliminare, e dunque strategico, le possibili alternative, posta l'insufficienza della (sola) valutazione di impatto, ove preordinata esclusivamente all'introduzione di correttivi alla gestione degli impatti, a svolgere una funzione di orientamento a obiettivi di sostenibilità. Sotto questo punto di vista, la correlazione tra interventi progettuali e valutazione di impatto ambientale si è rivelata deficitaria nella

rilevanti non sono unicamente quelli per i quali è obbligatoriamente prevista la valutazione di impatto, bensì quelli per i quali è (solo) potenzialmente necessaria l'attivazione dello strumento. In giurisprudenza, v. Corte Cost. 11 dicembre 2013, n. 298, quanto all'illegittimità da parte del legislatore regionale della limitazione della valutazione ai soli atti di pianificazione energetica contenenti scelte localizzative, come l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili.

⁵⁵⁴ V. punto 3.27 Linee Guida della Commissione.

⁵⁵⁵ Un esempio rilevante in questo senso può essere rappresentato dalla Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge Obiettivo) recante delega in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.

⁵⁵⁶ Una delle prime esperienze di valutazione strategica a livello nazionale, come già detto (v. precedente par. 1) ha riguardato le opere afferenti al grande evento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, in parte già individuate dalla stessa normativa primaria (Legge n. 205/2000), sulla base degli impegni assunti con il dossier di candidatura all'evento.

prospettiva di un autentico orientamento del processo decisionale a obiettivi di sostenibilità.

Una restrizione potenziale delle finalità – e dei connessi benefici conseguibili – dall’attivazione di processi di valutazione strategica, deriva altresì dalla stessa limitazione della considerazione delle alternative nell’ambito degli strumenti di piano insita nella previsione normativa di effetti automatici di variante degli stessi in caso di approvazione di opere pubbliche, ma anche nelle fattispecie, sempre più ricorrenti nell’ordinamento⁵⁵⁷, di opere di pubblico interesse. Per tale tipologia di interventi, la normativa statale, a seguito delle modifiche di cui al D.lgs. n. 128/2010, ha previsto espressamente, non senza sollevare problemi interpretativi, che la localizzazione delle singole opere sia esclusa dai processi di valutazione strategica aventi ad oggetto la modifica “automatica” dei piani, fatto salvo l’esperimento del procedimento della valutazione di impatto ambientale⁵⁵⁸. La pretesa di dar luogo ad applicazioni della valutazione strategica postume all’approvazione dell’opera pubblica, per inciso, appare in contraddizione con le finalità dello strumento, presupponendone una sostanziale inversione logica rispetto all’applicazione della valutazione ambientale di impatto; né una tale applicazione, pure sostenuta dalla giurisprudenza, potrebbe sostenersi unicamente sulla base del richiamo nominalistico alla nozione di “piano”, qualora la modifica degli strumenti di pianificazione sia meramente consequenziale, o comunque sia condizionata a monte, dall’approvazione dell’opera pubblica⁵⁵⁹.

I problemi applicativi in ordine alla corretta e calibrata distribuzione degli obblighi di attivazione del processo di valutazione strategica si amplificano con

⁵⁵⁷ Possono includersi nella categoria gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (art. 12 D.lgs. n. 387/2012), gli interventi autorizzati attraverso il procedimento dello sportello unico delle attività produttive (D.P.R. n. 160/2010), gli impianti di trattamento dei rifiuti (art. 208 D.lgs. n. 152/2006). Per quest’ultima fattispecie, l’esclusione della valutazione strategica è stata attestata espressamente da T.A.R. Piemonte, Sez. I, 13 luglio 2012, n. 877.

⁵⁵⁸ V. art. 6, comma 12 D.lgs. n. 152/2006. La formulazione della disposizione contiene, peraltro, elementi di ambiguità e scarsa chiarezza, nella parte in cui escludendo dalla valutazione strategica la localizzazione delle opere non chiarifica se il procedimento sia comunque escluso nelle fattispecie di variante automatica dei piani oppure se debba comunque essere esperito, e con quale oggetto e finalità. Della concreta utilità di una VAS “parziale”, peraltro, successiva al provvedimento di VIA, si può avere ragione di dubitare. V. in merito all’esclusione dalla valutazione strategica di varianti riguardanti singoli interventi progettuali, Cons. Stato, Sez. IV, 19 novembre 2010, n. 8113.

⁵⁵⁹ V. T.A.R. Lombardia, Brescia, 15 luglio 2013, n. 668, con riguardo all’approvazione del piano di zonizzazione acustica conseguente all’ampliamento dell’aeroporto di Orio al Serio, preventivamente assentito con valutazione di impatto ambientale. La pronuncia risulta criticabile nella parte in cui, senza tener conto della logica e delle finalità dello strumento, fa applicazione di un sillogismo nominalistico tra strumenti di “piano” e applicabilità della valutazione strategica (altrettanto erroneo come quello, già riferito, tra opere e valutazione di impatto ambientale).

riguardo alla definizione del perimetro del campo di applicabilità eventuale dalla valutazione. La definizione, su base casistica o in via generale da parte degli Stati Membri, delle fattispecie ulteriori di significatività degli effetti ambientali per le quali è occorrente l'attivazione del processo strategico comporta infatti concreti rischi di elusione del processo valutativo, in assenza di adeguati strumenti di verifica della discrezionalità (del legislatore o delle singole amministrazioni interessate). Il riconoscimento di margini discrezionali nella definizione del campo di applicazione della valutazione strategica, d'altronde, consegue alla necessità di assicurare margini di flessibilità adeguati al soggetto decisore a fronte di ipotesi di pre-determinazione degli strumenti di piano rientranti nella disciplina, con il rischio già ricordato di determinazioni non adattabili, insufficienti oppure sovrabbondanti, e dunque non proporzionate. Tale predeterminazione, peraltro, ove discendente dall'applicazione di indicazioni rigide e puntuali, anche se combinata con valutazioni amministrative casistiche, ha dato prova di scarsa efficacia anche con riguardo all'applicazione della valutazione di impatto, determinando l'insorgere di analoghi rischi elusivi.

Le maggiori spinte nella direzione di una “fuga” dall'attivazione dei processi valutativi strategici, nel contesto attuale, possono considerarsi incrementate dalla situazione di ristrettezza delle risorse finanziarie delle amministrazioni territoriali, con la duplice conseguenza di un'elusione degli obblighi valutativi, in ragione degli aggravati di costo che l'attivazione dei procedimenti può comportare⁵⁶⁰, e di una mancata inclusione delle considerazioni ambientali nell'elaborazione di scelte di pianificazione principalmente guidate dalla prospettiva della promozione dello sviluppo dei poli territoriali, se non di incremento diretto dell'entrate monetarie delle amministrazioni⁵⁶¹. In questa prospettiva, appare di massima sensibilità la corretta definizione dell'ambito di applicabilità della valutazione strategica con riferimento al complesso delle decisioni inerenti la pianificazione di livello locale, per lo più estranea alla localizzazione diretta

⁵⁶⁰ Sull'entità dei costi delle valutazioni incidono in via diretta le modalità procedurali configurate dalla normativa. Diretta rilevanza a questo proposito può essere attribuita alla configurazione del procedimento di screening come (autentica) verifica preliminare degli effetti, in luogo di una valutazione in forma “abbreviata” (v. precedente par. 3.1).

⁵⁶¹ Di qui a titolo esemplificativo, l'estrema sensibilità nella prospettiva segnalata delle modalità di calcolo e riparto degli oneri di urbanizzazione, e dei corrispettivi monetari in genere a beneficio degli enti territoriali coinvolti (e.g. compensazioni economiche), associati agli interventi di trasformazione territoriale.

sul territorio di opere soggette a valutazione di impatto⁵⁶², e in particolare di quella di carattere attuativo: il conseguimento degli obiettivi, anche di protezione ambientale e di sostenibilità integrati nella pianificazione territoriale, o il mancato raggiungimento degli stessi, infatti, dipende soprattutto dalla coerenza con questi ultimi dell'insieme progressivo delle trasformazioni attuative del piano, da cui primariamente discendono gli effetti ambientali cumulativi e sinergici al cui governo la valutazione strategica dovrebbe essere preposta.

La pre-definizione di collegamenti di coerenza tra i contenuti strategici del piano e la sua attuazione operativa, introdotta nella prospettiva del superamento del carattere rigido della pianificazione generale, infatti, corre il rischio di essere vanificata dalla successione di interventi non pienamente coerenti con gli obiettivi posti, sotto la spinta di interessi emergenti, non sempre pronosticabili, in prevalenza sospinti dall'iniziativa privata e dal diffuso ricorso allo strumento degli accordi (tanto con i soggetti privati quanto con gli altri soggetti pubblici e territoriali⁵⁶³), quale autentico strumento propulsivo del piano e delle sue evoluzioni e modifiche.

La corretta applicazione degli obblighi di preventiva valutazione strategica, dunque, si pone sempre più in rilievo primario con riferimento al complesso della pianificazione attuativa, in ragione della sempre più rapida evoluzione delle trasformazioni territoriali, indotte anche e soprattutto dai già ricordati meccanismi competitivi (v. Cap. II, par. 4) tra i poli territoriali, in grado di entrare in possibile contraddizione con gli obiettivi strategici della pianificazione, e soprattutto di quella di area vasta. Da questo angolo visuale, appare quanto mai superato e disatteso l'assunto di una rilevanza della sola pianificazione sovra-comunale ai fini degli obiettivi di tutela ambientale perseguiti dalla valutazione strategica, fatto proprio dalla normativa statale di primo recepimento della Direttiva⁵⁶⁴, e in parte recepito dalla giurisprudenza⁵⁶⁵, posta

⁵⁶² Si tratta di fattispecie, di ordine maggioritario nella pianificazione territoriale, di "VAS senza VIA", rientranti in via prevalente nella categoria dei piani che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti (anche non soggetti a via), prevista dall'art. 3, par. 4 della Direttiva CE 2001/42.

⁵⁶³ Una possibile criticità si pone anche per gli accordi di programma, laddove costituiscono presupposto alla modifica degli strumenti di piano dei soggetti intervenienti all'accordo. Per la necessaria sottoposizione preliminare a valutazione del contenuto di tali modifiche, v. T.A.R. Liguria, sez. I, 2 luglio 2013, n. 982, che ha messo in luce altresì la capacità propria dello strumento della valutazione strategica di adattarsi con flessibilità alla diversità strumenti di piano e ai loro differenti livelli.

⁵⁶⁴ V. art. 4, comma 1, lett. a), n. 3 D.lgs. n. 152/2006, nel testo antecedente alle modifiche introdotte dai D.lgs. nn. 4/2008 e 128/2010. Con riguardo alla normativa regionale, l'esclusione integrale dalla valutazione dei piani di livello comunale è stata prevista dal Decreto Assessorile Reg. Sicilia 7 luglio 2004 (art. 1, comma 6, come introdotto dal successivo Decreto 24 gennaio 2005), seppur in sede di prima

l'incidenza ambientale degli effetti cumulativi e sinergici di trasformazioni attinenti anche a "unità operative" sul conseguimento di obiettivi di tutela complessivi (quali ad esempio quelli attinenti al contenimento del consumo di suolo). La definizione dei margini di applicabilità della valutazione strategica, pertanto, attraverso il procedimento di verifica di assoggettabilità, dovrebbe appurare per queste ultime trasformazioni proprio la coerenza con gli scenari di riferimento e gli obiettivi di sostenibilità posti al livello della pianificazione generale; in caso di potenziale devianza da tali obiettivi, sarà dunque necessario valutare la compatibilità delle trasformazioni proposte alla luce delle alternative possibili, ivi inclusa la mancata realizzazione dell'intervento attuativo⁵⁶⁶, unitamente all'opportunità di modifiche correttive e ri-equilibri del piano⁵⁶⁷.

Il nesso di collegamento (stretto) tra pianificazione generale e operativa è attualmente assunto dalla legislazione statale quale criterio discriminante rispetto all'attivazione degli obblighi di valutazione ambientale strategica per gli strumenti di pianificazione attuativa: l'esclusione della valutazione (e delle verifiche di assoggettabilità) è possibile nei soli casi in cui lo strumento sovraordinato sia già stato sottoposto a valutazione strategica e definisca puntualmente i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste⁵⁶⁸.

applicazione e «sino all'emanazione di una apposita regolamentazione che armonizzi i contenuti della valutazione ambientale *alle diverse scale* di pianificazione».

⁵⁶⁵ V. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 26 novembre 2009, n. 5171.

⁵⁶⁶ La configurabilità di "opzioni zero" appare particolarmente complessa nel caso di piani attuativi di iniziativa privata, specie se la loro presentazione è da collegarsi a precisi elementi di affidamento del privato indotti dalle previsioni contenute negli strumenti di pianificazione generale.

⁵⁶⁷ In questa prospettiva, lo strumento della valutazione strategica si pone in potenziale contrapposizione con meccanismi di approvazione di varianti "automatiche" o "semplificate", diversamente configurate e diffuse nella normativa regionale di governo del territorio.

⁵⁶⁸ V. art. 16, ultimo comma Legge urbanistica, come introdotto dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70. Ai fini dell'esclusione dello svolgimento della valutazione, la circostanza che l'intervento attuativo non sia in variante è condizione aggiuntiva (e non alternativa) al rispetto dei limiti posti dallo strumento sovraordinato (individuati dalla disposizione negli assetti localizzativi, nelle dotazioni territoriali, indici di edificabilità, usi ammessi, contenuti planovolumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi). Nel vigore del regime normativo antecedente, v. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 26 novembre 2009, n. 5171 cit., nel senso dell'esclusione dalla valutazione di un piano attuativo non in variante allo strumento generale *contra*, T.A.R. Lombardia, Milano, 8 settembre 2011, n. 2194, in merito all'applicazione della valutazione ai piani attuativi di particolare complessità e impatto, ancorché non in variante allo strumento di pianificazione generale, Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2012, n. 5674, per l'esclusione dalla valutazione ambientale di piani attuativi non in variante di piani generali già valutati, T.A.R. Liguria, Sez. I, 2 luglio 2013, n. 982, per l'assoggettamento a valutazione di piani attuativi con notevole incremento degli indici volumetrici ammessi, Cons. Stato, Sez. IV 13 novembre 2012, n. 5715, per la valutazione in concreto della significatività ambientale degli effetti anche della pianificazione di carattere attuativo). Nondimeno, il coordinamento tra il concetto di variante (e la sua elaborazione giurisprudenziale) e la definizione del campo di applicabilità della valutazione, in relazione alle modifiche dei piani, può risultare particolarmente sensibile, ove i riferimenti normativi e giurisprudenziali esistenti siano letti in modo non conforme agli obiettivi e finalità della Direttiva 2001/42CE.

Soprattutto con riguardo alla pianificazione di carattere attuativo, pongono non pochi problemi di ordine interpretativo i concetti impiegati dalla Direttiva di modifica *minore* e di piani che determinano l'uso di *piccole aree a livello locale* per l'individuazione dei piani soggetti a valutazione strategica in caso di significatività degli effetti ambientali indotti. Entrambe le nozioni, infatti, dovrebbero interpretarsi alla luce degli effetti e non solo e non tanto sulla scorta dell'elemento quantitativo o spaziale dell'oggetto dei piani⁵⁶⁹. Con riguardo alle modifiche dei piani soggetti necessariamente a valutazione, infatti, possono essere rilevanti altresì quelle prive di conseguenze dirette sulla localizzazione di interventi e sulla trasformabilità delle aree ma in grado di avere effetti diffusi e temporalmente prolungati (come avviene per le varianti "normative" dei piani)⁵⁷⁰ e le stesse abrogazioni di parte dei contenuti dei piani, a contenuto generale o puntuale⁵⁷¹. Per ciò che concerne gli strumenti che determinano l'uso di piccole aree locali, l'estensione quantitativa dell'area e/o il livello amministrativo afferente allo strumento di piano non risultano in sé dirimenti all'esclusione dalla valutazione, dovendo anche in questo caso attribuirsi rilevanza preminente all'entità degli effetti (indiretti e di medio termine), che ben potrebbero travalicare il perimetro delle aree direttamente interessate dall'intervento: a questo proposito non appare condivisibile il ricorso al criterio della rilevanza locale dell'area interessata nei casi di piani attuativi o di varianti a strumenti generali riguardanti aree molto più estese⁵⁷², né l'applicazione, in combinazione con il primo, delle soglie quantitative e di estensione territoriale previste

⁵⁶⁹ V. In questo senso, gli Orientamenti della Commissione sull'attuazione della Direttiva 2001/42 del 2003, punto 3.33 e ss.

⁵⁷⁰ Su questo particolare aspetto, v. T.A.R. Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 693, che ha ritenuto non priva di significatività l'incidenza della modifica sulla sola parte normativa del piano (le norme tecniche attuative) e non anche sui relativi contenuti localizzativi e di zonizzazione. All'opposto, deve ritenersi che gli effetti ambientali, di natura diffusa e cumulativa, discendano primariamente dalle condizioni generali di assenso ai singoli interventi di trasformazione territoriale.

⁵⁷¹ Con riguardo all'applicabilità della valutazione al caso di abrogazioni di strumenti di piano, o di loro parti, v. Corte di Giustizia, VI Sez., 22 marzo 2012, Causa C-567/2010.

⁵⁷² V. Cons. Stato, Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2446. Le motivazioni della sentenza, nell'escludere l'obbligatorietà della valutazione strategica di piani che determinano l'uso di piccole aree locali con riguardo alla variante dello strumento urbanistico generale relativa al cambio di destinazione d'uso di un'area, da produttiva a commerciale, appaiono poco condivisibili nella misura in cui, tra i presupposti della decisione, fanno applicazione del concetto di piccole aree locali per l'adozione di varianti che rappresentano in realtà modifiche di piani generali, per definizione più ampi, come nel caso di grandi aree urbane. Gli effetti di un cambio di destinazione d'uso al piano generale, infatti, possono non essere limitati all'estensione della area interessata ma includere ripercussioni ad ampio raggio (ad es. su trasporti e viabilità), come per le grandi superfici di vendita, in particolare nei contesti urbani complessi. Non pare inoltre che lo stesso concetto di area locale possa essere dedotto in via analogica esclusivamente dalle soglie di estensione previste per l'assoggettamento a valutazione di impatto di interventi di trasformazione territoriale (v. anche Nota successiva): nel senso di tale applicazione analogica, tuttavia, v. Cons. Stato, Sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4926.

– antecedentemente al recepimento della Direttiva 2001/42CE – per l’assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale di interventi di trasformazione urbana e territoriale⁵⁷³.

4.2 Il rapporto con la pianificazione ambientale: concorrenze e distonie

Tra i presupposti di efficacia della valutazione strategica si è indicato il carattere strategico degli stessi piani sotto il profilo dell’inclusività di obiettivi e interessi differenti, e potenzialmente confliggenti, nella prospettiva del conseguimento plurilivello di obiettivi di sviluppo sostenibile (v. Cap. III, par. 4.1). Tale presupposto di effettività dello strumento, che si attaglia al contesto istituzionale e amministrativo di recepimento, costituisce corollario dell’applicazione del principio di integrazione alla configurazione degli strumenti di pianificazione, prima ancora che all’interno dei singoli processi decisionali sottostanti all’elaborazione dei piani.

Come già messo in luce (v. Cap. II, par. 3.2), l’ordinamento interno ha assistito sin dalla Legge urbanistica fondamentale all’emersione, più o meno graduale, dagli obiettivi ricompresi nella pianificazione generale di interessi “differenziati” oggetto di provvedimenti di tutela o di promozione, collocati su piani distinti (e sovraordinati) rispetto alla pianificazione urbanistica e da questa non interferiti, successivamente evolutisi in alcuni casi in strumenti di pianificazione “differenziata” a funzione settoriale, alcuni dei quali provvisti anche di contenuti urbanistico-territoriali veri e propri⁵⁷⁴.

Rispetto a tali strumenti di pianificazione, variamente configurati nei contenuti, le cui relazioni reciproche non sempre sono chiarificate nella successione degli interventi normativi, il recepimento della disciplina della valutazione strategica e la sua conseguente applicazione pongono almeno un duplice ordine di questioni, in ordine (i) alla applicabilità stessa della valutazione strategica alle pianificazioni “ambientali”

⁵⁷³ L’applicazione delle soglie poste per la verifica di assoggettabilità in sede di valutazione di impatto, antecedentemente all’entrata in vigore della Direttiva 2001/42CE, costituisce in sede applicativa ulteriore profilo di incertezza quanto al campo di applicabilità della valutazione strategica, con riguardo alle cui finalità tali soglie potrebbero semmai avere una funzione orientativa per la prognosi di significatività degli effetti: in questo senso, v. T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 novembre 2011, n. 1568, *contra* v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 28 novembre 2011, n. 1779.

⁵⁷⁴ Tra questi possono essere senz’altro ricompresi i piani paesaggistici a valenza urbanistico-territoriale, previsti a partire dalla Legge 431/1985 (c.d. Legge Galasso), i piani per i parchi, introdotti a far data dalla Legge n. 394/1991 sulle aree protette e i piani di bacino idrografico, previsti dalla Legge n. 183/1989 e attualmente disciplinati all’interno del D.lgs. n. 152/2006.

nonché (ii) ai rapporti intercorrenti tra queste forme di pianificazione territoriale e i singoli processi di valutazione strategica relativi agli strumenti di pianificazione territoriale.

Con riguardo all'estensione dell'applicabilità dalla valutazione alle pianificazioni settoriali connotate da obiettivi di tutela ambientale, la configurazione della valutazione strategica quale strumento di integrazione delle considerazioni ambientali nell'elaborazione dei piani potrebbe apparire elemento ridondante rispetto alle finalità già perseguite dai piani, specie nell'ottica dell'innesto della valutazione nel sistema dei piani già esistente (opzione lasciata espressamente alla discrezionalità degli Stati Membri dalla Direttiva⁵⁷⁵). Il carattere ultroneo dell'applicazione alle pianificazioni ambientali è stato affermato dalla giurisprudenza amministrativa sulla base della circostanza che l'assunzione di obiettivi di promozione e tutela dell'ambiente escluderebbe profili di incisione dell'interesse, e dunque la necessità dell'attivazione del procedimento valutativo⁵⁷⁶. Si tratta di un asserto poco condivisibile e non compatibile con un'interpretazione del principio di integrazione coerente con la logica dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile: in disparte, infatti, la circostanza che dall'attribuzione ad alcuni strumenti di piano di obiettivi di tutela ambientale non consegue di per sé l'elevato livello di protezione dell'interesse richiesto dall'ordinamento europeo, lo stesso conseguimento di scopi di protezione ambientale – quale finalità integrante e non “integrata” – rimarrebbe comunque tenuto a confrontarsi con gli ulteriori interessi, potenzialmente confliggenti, presenti sul territorio nella direzione di una protezione ambientale sostenibile, da individuarsi all'interno del perimetro delle alternative percorribili⁵⁷⁷.

L'applicazione dalla valutazione strategica, quale verifica di sostenibilità delle scelte di piano, non costituirebbe dunque uno strumento di (inutile) duplicazione della tutela rispetto agli obiettivi del piano, ma contribuirebbe bensì alla sua elaborazione in

⁵⁷⁵ V. art. 4 par. 2, Direttiva 2001/42CE

⁵⁷⁶ V. Sentenze Cons. Giust. Amm. 14 dicembre 2012, n. 1210 e 27 dicembre 2012, in merito all'esclusione dalla valutazione strategica dei piani paesaggistici, o comunque di quelli privi di valenza urbanistico-territoriale, tali da non abilitare in via diretta la realizzazione di interventi di trasformazione territoriale. Si v. anche T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 27 febbraio 2013, n. 556, in merito all'esclusione dalla valutazione dei provvedimenti di istituzione di riserve naturali.

⁵⁷⁷ In questo senso depono il diverso e antitetico orientamento giurisprudenziale contenuto in T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 1 settembre 2011, n. 2144, riformato in sede di appello, con riguardo alla diretta attinenza della valutazione strategica a finalità di sviluppo sostenibile attraverso l'assunzione di determinazioni integrate e sistematiche di carattere ambientale, territoriale, sociale ed economico. In questo senso, v. anche T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 27 novembre 2012, n. 2153, per l'assoggettamento alla valutazione di un piano per il parco adottato ai sensi della Legge n. 394/1991.

senso comprensivo della pluralità degli interessi incidenti sul territorio, in altri termini di quelli afferenti alle differenti dimensioni della sostenibilità, rispetto alle quali raffrontare le alternative e valutare i risultati dell'attuazione del piano nella fase successiva del monitoraggio. Anche per le pianificazioni settoriali, in altri termini, l'applicazione della valutazione strategica andrebbe ad incidere, primariamente, sul "metodo per decidere". Non mancano, tuttavia, possibili ostacoli, normativi e operativi, alla predetta configurazione della valutazione *ambientale* strategica in termini di verifica di sostenibilità: sul piano normativo, è necessario appurare nelle discipline di settore l'ampiezza e la tipologia degli interessi effettivamente ricompresi nella pianificazione ambientale, coniugando il principio dello sviluppo sostenibile, divenuto immanente al complesso dell'azione amministrativa⁵⁷⁸, con i limiti discendenti dalla tipicità del potere di piano e dai principi di legalità e attribuzione⁵⁷⁹; su quello applicativo, il coinvolgimento delle specifiche competenze in materia ambientale dei soggetti interessati previsto dalla Direttiva potrebbe rivelarsi di fatto autoreferenziale, laddove non assistito da accorgimenti volti ad assicurare il carattere dialogico e aperto del processo decisionale e dunque l'autonomia e la distinguibilità degli apporti⁵⁸⁰.

In merito, invece, al rapporto tra i contenuti delle pianificazioni ambientali (e "differenziate" in genere) e lo svolgimento dei processi di valutazione strategica, occorre in primo luogo considerare in quale modo i vincoli di conformità e di coerenza, anche puntuali, discendenti dalle prime influenze e incida sui risultati dei secondi. La (sola) circostanza che gli esiti del processo valutativo siano condizionati da vincoli di coerenza esterna con altri strumenti di pianificazione non risulta di per sé in contraddizione con l'applicazione della valutazione strategica, ma costituisce anzi elemento preso espressamente in considerazione dalla Direttiva nel caso di strumenti di piano gerarchicamente ordinati, nella prospettiva della coerenza e della non

⁵⁷⁸ V. art. 3 *quater*, comma 2 D.lgs. n. 152/2006, ove la considerazione, prioritaria, degli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, viene riferita al complesso dell'attività amministrativa, e non unicamente all'esercizio di funzioni relative alla tutela dell'ambiente.

⁵⁷⁹ V. art. 132, comma 2, 135, comma 2 e art. 143, comma 3 lett. g) D.lgs. n. 42 /2004, che include tra gli obiettivi della pianificazione paesaggistica *anche* la promozione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile

⁵⁸⁰ V. Corte di Giustizia, Sez. IV, 20 ottobre 2001, causa C-474/10, cit.. La fattispecie esaminata dalla pronuncia riguardava proprio le modalità di individuazione dell'autorità competente alla valutazione nel caso in cui la responsabilità dell'elaborazione del piano rientrasse già tra le attribuzioni dell'autorità dotata di competenze specifiche in materia ambientale. In questi casi, si dovrebbe altresì poter ipotizzare il coinvolgimento speculare delle autorità interessate per le specifiche competenze involgenti la dimensione economica e sociale della sostenibilità.

duplicazione delle valutazioni⁵⁸¹. Sorge nondimeno il rischio di una possibile interferenza rispetto al potenziale della valutazione quanto all'integrazione di obiettivi di sostenibilità nel confronto tra le alternative nei casi in cui le limitazioni all'esercizio del potere di piano siano eccessive per numero, non coerenti con l'esigenza di differenziazione dei piani secondo il livello territoriale di riferimento, e tra loro potenzialmente contraddittorie, ove provenienti da strumenti di pianificazione a obiettivo partitico, non necessariamente elaborati in pieno coordinamento tra i soggetti interessati, le cui potenziali antinomie e discrepanze sono suscettibili di insorgere solo al momento dell'elaborazione dei piani territoriali (o delle loro modifiche) o dell'approvazione dei singoli interventi di trasformazione del territorio⁵⁸². Ulteriore compressione dei vantaggi della valutazione ambientale strategica da parte dell'applicazione di forme di tutela differenziata del territorio è suscettibile di incorrere in relazione alla limitazione delle forme di graduazione della tutela degli interessi ambientali, e alla (conseguente) scarsa effettività nella gestione degli equilibri funzionali e compositivi del territorio – o meglio degli squilibri in grado di generarsi in caso di preponderanza della sottrazione “non negoziabile” al processo valutativo di opzioni di governo del territorio da parte di prescrizioni prevalenti sul piano.

In secondo luogo, elementi di criticità nei rapporti tra interessi e piani “differenziati” e processi di valutazione ambientale strategica potrebbero emergere anche successivamente all'elaborazione e approvazione dei piani. Una prima fattispecie di coordinamento complesso tra gli strumenti può ravvisarsi nei casi in cui le prescrizioni di carattere sovraordinato e “differenziato” si impongano in via automatica sui piani già approvati e informati agli esiti della valutazione strategica, in modo permanente oppure in via temporanea (secondo lo schema applicativo tipico delle misure di salvaguardia) nelle more dell'adeguamento dei piani territoriali⁵⁸³. Un'ulteriore casistica di coordinamento complesso, o meglio di assenza di coordinamento nella direzione dell'applicazione effettiva del principio di integrazione,

⁵⁸¹ V. artt. 4, parr. 5 e 3 Direttiva 2001/42 CE.

⁵⁸² Si pone una problematica in gran parte sovrapponibile a quella insorta al momento dell'introduzione dello strumento della valutazione di impatto ambientale nell'ordinamento e della definizione dei rapporti dello strumento con il sistema della pianificazione, anche in funzione della risoluzione delle antinomie e delle incongruenze da questa discendenti, in concreto (v. Cap. II, par. 3.3).

⁵⁸³ V. ad esempio, art. 145, comma 3. L'applicazione in via immediata di prescrizioni limitative delle destinazioni d'uso del territorio costituisce incentivo all'adeguamento, e dunque alla ri-espansione del principio di pianificazione al livello territoriale. Anche l'adeguamento da parte dello stesso ente territoriale competente in ogni caso potrebbe essere critico nel rapporto con gli esiti della valutazione strategica già conclusa.

può essere individuata nei casi in cui gli interessi collegati alla tutela ambientale, ancorché ponderati nella selezione delle alternative anche attraverso il confronto preventivo con le autorità in possesso delle competenze rispettive e istituzionalmente incaricate della cura dell'interesse, ri-emergano secondo modalità "differenziate" in sede di attuazione delle previsioni del piano o della valutazione della compatibilità dei singoli interventi di trasformazione territoriale con gli strumenti di pianificazione. Tale fattispecie è occorrente, ad esempio, nei casi di mancata verifica dell'adeguamento dei piani urbanistico-territoriali o accordo da parte delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi a protezione rafforzata nei processi di copianificazione⁵⁸⁴, il cui insuccesso molto dipende dalla difficoltà di messa in atto di meccanismi autenticamente cooperativi tra amministrazioni portatrici di interessi differenti, di cui solo alcuni sono dichiarati prevalenti, con ogni conseguenza in merito alla perdita di efficacia strategica dei piani elaborati, ove ridotti, con qualche estremizzazione, a strumenti "passanti" o meramente ricognitivi delle invarianti ambientali e delle correlate prescrizioni di tutela⁵⁸⁵.

Nei termini descritti, può affermarsi la sussistenza di un rapporto difficoltoso, e in parte non del tutto indagato, tra le discipline di tutela differenziata, e i rispettivi strumenti di piano, con le finalità della valutazione ambientale strategica, connotata da una logica procedimentale aperta e pluridisciplinare rispetto alle richiamate discipline, cui si è temporalmente sovrapposta nell'ordinamento. La logica "spuria" della valutazione strategica nel perseguimento di un elevato livello di tutela ambientale, e in ultima istanza di obiettivi di sostenibilità, infatti, si pone a confronto con strumenti di tutela ambientale sorti in un contesto differente – la mancata o parziale attuazione del principio di pianificazione nel governo del territorio dal livello municipale a quello sovralocale⁵⁸⁶ – e rafforzati dal legislatore anche in ragione del cattivo uso dei poteri di gestione del territorio, anche in campo ambientale, conferiti al livello regionale e delle

⁵⁸⁴ V. esempio art. 146, comma 5, D.lgs. n. 42/2004, con riguardo alla natura vincolante del parere vincolante delle Soprintendenze nel rilascio delle singole autorizzazioni paesaggistiche aventi ad oggetti i beni dichiarati di interesse culturale e sottoposti a provvedimenti di tutela, in caso di mancata verifica preventiva da parte dell'amministrazione statale dell'adeguamento degli strumenti urbanistici territoriali alla previsioni del piano paesaggistico.

⁵⁸⁵ Significativa in questo senso è l'esperienza, considerata in prevalenza di scarso risultato, dei Piani territoriali provinciali di coordinamento previsti dalla Legge n. 142/1990 (e successivamente dal D.lgs. n. 267/2000), anche con funzione di piani di tutela ambientale, previo accordo sui relativi contenuti da parte delle amministrazioni competenti alla tutela degli interessi ambientali "differenziati".

⁵⁸⁶ Anche a seguito dell'approvazione della Legge Urbanistica del 1942, infatti, la pianificazione del territorio comunale è stata lenta e disomogenea e pressoché inattuata, come noto, è rimasta la pianificazione territoriale di coordinamento.

autonomie territoriali⁵⁸⁷. Quanto al principio di pianificazione, esso può dirsi attualmente diffuso nel governo multilivello del territorio (manifestandosi al contrario le disfunzioni di un eccesso di strumenti di piano); in merito al rischio di uso inadeguato dei poteri di pianificazione e gestione territoriale del sistema delle autonomie, il recepimento e l'applicazione nell'ordinamento degli obblighi di valutazione ambientale nell'elaborazione dei piani dovrebbe essere preordinato proprio ad assicurare l'adeguata considerazione dell'interesse ambientale nelle sue componenti al momento dell'esercizio della discrezionalità del potere di piano, senza escludere che parte dei limiti ad essa applicabili provenga comunque da decisioni esterne (e/o sovraordinate) al piano – ma anch'esse da ricondurre all'effettivo bilanciamento tra gli interessi afferenti alla dimensione plurale della sostenibilità.

4.3 La relazione tra pianificazione e valutazione: tra integrazione e “reflusso” nella logica dei controlli al piano

Tra i presupposti di efficacia indicati della valutazione strategica, si colloca sul piano procedimentale l'integrazione del processo valutativo in quello di elaborazione del piano, sin dalle fasi preliminari del suo avvio, in una logica “continuista” rivolta all'inclusione delle considerazioni ambientali nel corso delle diverse fasi del processo decisionale in cui gli scenari e le alternative possibili sono via via confrontate, selezionate e nel caso espunte, nella successione degli snodi decisionali.

Il ricorso a strumenti di controllo per la verifica di tale inclusione appare diversamente opzione sub-ottimale per una pluralità di ragioni: l'intervento successivo dell'attività di controllo, ancorché reiterata e concomitante al progredire dell'iter decisionale, risulta potenzialmente tale da vanificare l'attività procedimentale svolta nell'intervallo, e dunque anche antieconomica e inefficiente sotto il profilo dei tempi e dell'impiego di risorse finanziarie e organizzative nell'ambito di processi decisionali complessi; la posizione del soggetto controllore, inoltre, in termini variamente configurati di autonomia e/o terzietà, ne presuppone comunque un grado di separazione dal processo decisionale, con ogni conseguenza in merito all'effettività dello scambio informativo con il soggetto decisore e ai rischi di asimmetria informativa e di

⁵⁸⁷ In questo contesto, infatti, può essere inquadrata l'esperienza dell'estensione *ope legis* per legge della tutela paesaggistica ad intere porzioni del territorio da parte del D.L. 27 giugno 1985, n. 312 (c.d. Decreto Galasso), convertito dalla Legge 8 agosto 1984, n. 431.

“segregazione” dell’informazione rilevante; quanto all’oggetto dell’attività di controllo, possono porsi per quest’ultima le medesime criticità già messe in luce con riguardo al coordinamento delle discipline settoriali di tutela dell’ambiente in caso di verifica disgiunta della compatibilità del processo del piano (e dei suoi risultati intermedi) con interessi di volta in volta differenti.

La messa in atto di un approccio effettivamente integrazionista, tuttavia, porta d’altro canto al rischio di un’assimilazione del processo valutativo all’elaborazione del piano, rendendone meno agevole la ripercorribilità e, in ultima istanza, la verificabilità dell’effettiva integrazione degli interessi ambientali al momento della selezione di opzioni decisionali, di metodo e di merito, diffuse nel corso dell’iter decisionale. La distinguibilità dei due processi richiede pertanto che l’integrazione degli stessi avvenga secondo un modello ad “intreccio” piuttosto che in una logica di sovrapposizione parallela. In questa visuale, non risulta agevole garantire la prossimità al processo decisionale e al suo svolgimento del soggetto o dei soggetti competenti in materia ambientale, necessaria al fine di conferire alla valutazione strategica carattere proattivo e di supporto nella selezione delle scelte attraverso la circolazione dei saperi e la condivisione delle informazioni rilevanti, e al contempo l’autonomia degli stessi nella formulazione degli apporti e delle indicazioni, di metodo e di merito, rispetto alle quali il decisore deve dar conto nelle *proprie* valutazioni quanto all’individuazione, alla descrizione e alla stima degli effetti ambientali delle alternative prese in considerazione, evitando di incorrere in pericoli di autoreferenzialità (anche in vista della legittimità e condivisibilità non solo formale delle decisioni assunte) e di indebita “cattura” da parte degli interessi forti.

A fronte di tale esigenza organizzativa *complessa*, rispetto alla quale la Direttiva 2001/42CE non propone indicazioni dirette agli Stati Membri nel rispetto del principio di autonomia procedurale e della diversità dei contesti istituzionali di recepimento, l’ordinamento interno ha fornito soluzioni organizzative in parte differenti, rispetto alla cui adeguatezza possono insorgere dubbi in merito alla applicazione indifferenziata delle stesse. Dalla disciplina statale discende un dualismo tra l’autorità *procedente* (il soggetto che elabora il piano e/o lo recepisce, lo adotta e/o lo approva) e l’autorità *competente* (il soggetto con compiti di tutela, valorizzazione e protezione

ambientale⁵⁸⁸), anch'esso criticabile nella misura in cui rischia di risolversi in un'applicazione distante dal modello collaborativo e proattivo *tra amministrazioni competenti* prefigurato dalla Direttiva e prossima alla funzione di controllo, successivamente attuato negli ordinamenti regionali secondo coordinate divergenti⁵⁸⁹. Da un lato, in via maggioritaria, le funzioni di autorità sono state attribuite (e accentrate) presso organi di carattere tecnico e collegiale, di regola coincidenti con quelli già preposti all'esercizio delle funzioni di valutazione di impatto ambientale, posti in posizione sovraordinata al sistema delle autonomie territoriali⁵⁹⁰; dall'altro, l'autorità competente viene individuata in via generalizzata all'interno dell'ente territoriale che elabora il piano, configurando sostanzialmente la valutazione strategica come processo auto-valutativo⁵⁹¹. Solo in alcuni casi la legislazione regionale ha preso in considerazione, quale elemento di differenziazione nell'individuazione dell'autorità competente, nell'ottica delle necessarie garanzie di autonomia nell'esercizio della funzione, il grado di adeguatezza delle competenze e delle risorse organizzative e di mezzi nella disponibilità del valutatore interno⁵⁹². Quasi in alcun caso risulta la ponderazione tra gli elementi incidenti sulla adeguata individuazione dell'autorità competente dell'ambito territoriale di riferimento rispetto agli elementi informativi e conoscitivi rilevanti per la valutazione degli effetti ambientali, così come dell'attivazione di scambi informativi *tra* autorità competenti in corrispondenza dei sistemi territoriali di riferimento⁵⁹³.

⁵⁸⁸ In sede statale l'autorità competente è il *Ministro* per l'ambiente che si esprime di concerto con il *Ministro* per i Beni culturali. V. art. 7, comma 5.

⁵⁸⁹ V. art. 6, comma 7. Tale disposizione rimette integralmente alle disposizioni delle leggi regionali l'individuazione dell'autorità competente, sottintendendo quale requisito minimo e inderogabile la sua designazione preventiva (in senso organico o soggettivo). Né dalla disposizione statale può inferirsi che l'individuazione debba riguardare necessariamente un solo soggetto (o organo) amministrativo. In senso differente E.BOSCOLO, *La vas del piano e la vas nel piano*, cit. 1111, per il quale dalla normativa statale discenderebbe necessariamente un modello "separazionista".

⁵⁹⁰ V. ad esempio, L.R. Veneto n. 11/2004, L.R. Friuli n. 11/2005, L.R. Marche n. 6/2007

⁵⁹¹ V. principalmente L.R. Lombardia n. 12/2005, L.R. Abruzzo n. 27/2006; L.P. Trento n. 10/2004. Del ricorso generalizzato all'individuazione interna dell'autorità competente può peraltro dubitarsi alla luce del già richiamato pronunciamento della Corte di Giustizia del 20 ottobre 2011, che ha espressamente riconosciuto la legittimità di tale facoltà nel caso in cui le competenze tecniche necessarie alla valutazione siano presenti (solo) all'interno dell'amministrazione competente in materia ambientale, già incaricata della predisposizione del piano. In questo senso, v. R.TUMBOLO, *Autorità procedente e autorità competente in materia di VAS: la Corte di Giustizia riapre il dibattito*, in www.federalismi.it n. 25-2011.

⁵⁹² A questo proposito, v. in particolare L.R. Puglia 14 dicembre 2012, n. 44, art. 4, commi 3 e 3, in merito alla possibilità di delega ai Comuni delle funzioni relative all'autorità competente in sede di valutazione strategica, al ricorrere di pre-condizioni relative alla adeguata competenza tecnica e alla separazione funzionale della struttura incaricata della valutazione.

⁵⁹³ Tale criterio potrebbe coincidere con quello della prossimità al processo decisionale ma anche divergere dallo stesso, nel caso di accentuata frammentazione delle competenze.

L'integrazione effettiva tra il processo decisionale e quello valutativo (e degli apporti che da quest'ultimo provengono) dipende in gran parte dal momento di effettiva attivazione dell'interazione tra il decisore e gli altri soggetti coinvolti nell'iter valutativo. Tale momento è stato inizialmente collocato dal legislatore in una fase eccessivamente avanzata del processo di piano, posteriore alla formulazione della proposta di piano da approvare; solo a seguito delle modifiche di cui al D.lgs. n. 4/2008, è stato precisato il carattere necessario, ma non sufficiente, dell'avvio del processo di valutazione strategica anteriormente all'approvazione del piano, costituendo requisito non defettibile l'anticipazione dell'avvio del processo valutativo nel corso della fase di elaborazione dello stesso⁵⁹⁴. Nondimeno, la normativa statale continua a mantenere un'impostazione scarsamente progressiva della valutazione nella parte in cui, eccettuata la fase di consultazione preliminare attinente ai contenuti del rapporto ambientale (c.d. *scoping*), rispetto alla quale peraltro non è prevista l'attivazione di forme di partecipazione da parte del pubblico, i tempi dell'attività istruttoria e valutativa risultano decorrenti dalla messa a disposizione dell'autorità competente, dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico interessato, della *proposta* del piano, unitamente al rapporto ambientale. L'attivazione della consultazione del pubblico e degli enti interessati solo a seguito della formalizzazione di documenti già strutturati, e la concentrazione degli apporti unicamente in tale scansione temporale, deprime fortemente il carattere proattivo del processo valutativo, riportandolo ad una logica reattiva e di negoziazione delle modifiche e degli interventi correttivi e mitigativi al

⁵⁹⁴ V. art. 11, comma 3, nel testo modificato dal D.lgs. n. 128/2010 attraverso l'introduzione di una formulazione meno ambigua della disposizione che rende requisito necessario, ma non sufficiente lo svolgimento della valutazione prima dell'approvazione. V. in dottrina G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e ambiente*, cit. in merito alla necessità la valutazione sia attivata con tempestività non appena la bozza del piano abbia un grado di formalizzazione sufficiente alla predisposizione del rapporto ambientale. In giurisprudenza, v. T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 23 maggio 2013, n. 186, in merito ai rischi di svuotamento delle finalità dello strumento in caso di sua collocazione in un momento (solo) antecedente all'approvazione. Non sono mancati orientamenti giurisprudenziali, poco condivisibili, che hanno ritenuto bastevole la precedenza della valutazione all'approvazione del piano in luogo della sua adozione e comunque non sanzionabile la mancata contestualità nell'avvio della procedura di pianificazione e di valutazione (v. T.A.R. Lombardia, Brescia, 19 marzo 2012, n. 442, 27 dicembre 2012, n. 2017, e T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 10 agosto 2011, n. 365, che esclude peraltro, con argomento letterale, che il termine *adoption* utilizzato nella Direttiva 2001/42CE possa considerarsi corrispondente alla fase di adozione nei procedimenti di pianificazione territoriale). Tale interpretazione riduttiva, peraltro, è attualmente contraddetta (e non consentita come ritenuto dall'ultima pronuncia citata) dall'art. 16, ultimo comma della Legge Urbanistica, introdotto dal D.L. 70/2011, nella parte in cui precisa che i procedimenti di valutazione strategica sono ricompresi *nel procedimento di adozione e approvazione* del piano urbanistico. Analoga disposizione è contenuta nell'art. 11, comma 5 del D.lgs. n. 152/2006.

piano, non dissimile a quella invalsa, e del pari non condivisibile, nella prassi della valutazione di impatto.

La scarsa attitudine integrativa degli apporti partecipativi riguarda anche le modalità di loro ingresso nel processo valutativo e decisionale: la partecipazione del pubblico interessato, infatti, è limitata temporalmente ad una scansione procedimentale dell'iter decisionale e nelle forme, attraverso la sola previsione della presentazione di osservazioni in forma scritta, secondo modalità di fatto equipollenti a quelle tipiche della partecipazione cartolare tradizionalmente previste dalla disciplina urbanistica, a valle del provvedimento di adozione del piano. Per quanto il dato normativo statale appaia molto limitante, vista altresì la mancata previsione della facoltà di attivare forme di partecipazione pubblica alternative, quali l'inchiesta (prevista diversamente nel procedimento della valutazione di impatto) oppure forme di pubblico dibattito, la valorizzazione delle esigenze di iterazione e integrazione della partecipazione pubblica è rimessa in concreto alle determinazioni del legislatore regionale⁵⁹⁵ e a quelle assunte all'interno dello stesso processo decisionale al momento della "programmazione della decisione"⁵⁹⁶: queste ultime decisioni procedimentali sono di particolare criticità dal punto di vista del contenimento degli obiettivi di efficacia del processo valutativo raffrontati con quelli del contenimento dei costi e dei tempi, sotto il profilo del rispetto dei termini di conclusione del procedimento (particolarmente valorizzato dalla normativa statale a seguito delle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 128/2010).

Il rischio di un allontanamento da un approccio procedurale effettivamente integrato tra valutazione e processo decisionale, o meglio di mancato avvicinamento a quest'ultimo, è dovuto inoltre al carattere autorizzativo attribuito al parere motivato espresso dall'autorità competente in esito alla valutazione strategica e contenente le osservazioni e le condizioni ai fini dell'approvazione del piano. Anche a voler prescindere dal riconoscimento di un'efficacia vincolante del parere sul contenuto della decisione finale⁵⁹⁷, comunque in contrasto con la logica sottostante al ricorso alla

⁵⁹⁵ V. art. 7, comma 7, lett. e). Gli ordinamenti regionali hanno variamente promosso strumenti di partecipazione ulteriori alla collaborazione "cartolare": v. ad esempio, L.R. Liguria n. art. 11, comma 1, con riguardo alla facoltà dell'autorità competente di attivare lo svolgimento dell'inchiesta pubblica, su richiesta dei Comuni interessati o da associazioni ambientaliste riconosciute.

⁵⁹⁶ La definizione delle forme e dei termini della consultazione del pubblico è uno degli aspetti "di metodo decisionale", espressamente richiamati dal legislatore, su cui è chiamata ad esprimere il proprio apporto collaborativo l'autorità competente all'interno, o meglio, sin dall'avvio del processo decisionale: v. art. 11, comma 2, lett. b).

⁵⁹⁷ Il dubbio interpretativo è stato sollevato sulla scorta delle modifiche di cui al D.lgs. n. 128/2010 e, in particolare, dall'eliminazione dell'inciso "ove necessario" rispetto al dovere da parte dell'autorità

valutazione strategica quale strumento di supporto al processo decisionale per il conseguimento di obiettivi di sostenibilità, il riferimento ad una concezione meramente attizia del parere motivato⁵⁹⁸, prossima a quella del giudizio di compatibilità ambientale è tale da veicolare una percezione della valutazione strategica come forma – aggiuntiva – di controllo sul piano, ulteriore alle forme di incidenza dell'autonomia del soggetto decisore già previste dall'ordinamento della pianificazione territoriale, in particolar modo laddove l'esercizio delle funzioni dell'autorità competente sia attribuito al livello territoriale già competente al procedimento di approvazione del piano (su cui, v. poco oltre). Tale percezione, inoltre, qualora associata alla predetta riconduzione della dimensione processuale della valutazione strategica ad atto di assenso puntuale, comporta il rischio, ancora peggiore, che l'esigenza di integrazione della valutazione sia formalisticamente tradotta (e banalizzata) attraverso un'internalizzazione del rilascio del parere motivato, quale passaggio burocratico interno, affidato agli uffici dell'ente territoriale, in grado di assolvere di per sé alla presa in carico delle responsabilità relative alla considerazione preventiva degli effetti ambientali delle scelte di piano.

La percezione della valutazione strategica come controllo aggiuntivo all'esercizio del potere di piano discende altresì dai rapporti, non del tutto chiarificati dal dato normativo, tra il processo valutativo e la fase procedimentale di approvazione dei piani territoriali, che può essere attratta alla competenza di un ente territoriale differente da quello responsabile dell'elaborazione del piano (secondo quanto continua ad essere previsto da alcune discipline regionali per l'approvazione dei piani di livello comunale da parte degli enti territoriali di area vasta, Province e Regioni). Da un lato, infatti, il processo valutativo è dichiarato parte integrante del procedimento di adozione e

precedente di disporre le modifiche del piano in conseguenza del parere. Quanto al carattere non vincolante del parere, nel regime normativo antecedente, v. S. AMOROSINO, *Profili giuridici essenziali in tema di valutazione ambientale strategica*, in *Amb. e sviluppo*, 2009, 247 ss., G. CARUSO, X. SANTIAPICHI, *Parere VAS a effetto conformativo obbligatorio*, in *Guida al Diritto*, 2010, n. 7, 20. Per la configurazione della natura vincolante del parere a seguito delle modifiche, v. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/2010*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2011, II-III, 95 Più articolata la posizione di G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e ambiente*, cit. secondo il quale il carattere vincolante o meno del parere dipende in concreto dai suoi contenuti, ferma in ogni caso la sua natura provvedimento (e non meramente endoprocedimentale).

⁵⁹⁸ Tale riferimento è ora corroborato dall'introduzione della definizione di parere motivato (art. 5 lett. m-ter) da parte del D.lgs. n. 128/2010 come provvedimento obbligatorio contenente osservazioni e condizioni, che *conclude* la fase di valutazione. La disposizione peraltro non è del tutto coerente con la disposizione di cui all'art. 15, comma 2 relativa alla collaborazione tra autorità precedente e competente successiva al parere motivato per l'integrazione nel piano delle modifiche e delle revisioni indicate nel parere.

approvazione dei piani⁵⁹⁹, dall'altro l'avvio della fase approvativa appare costituire una sequenza procedimentale aggiuntiva (e postuma) alla conclusione della valutazione strategica⁶⁰⁰.

Un primo profilo di criticità si pone con riguardo agli apporti partecipativi tradizionalmente previsti dalla disciplina urbanistica nella forma delle osservazioni e delle opposizioni al piano adottato, sulle quali il soggetto competente all'approvazione si esprime, approvandole o meno, anche sulla base delle controdeduzioni presentate dal soggetto che ha adottato il piano, ove differente dall'ente cui compete l'approvazione del piano. Non pare congruente con le finalità della valutazione strategica che tali apporti, ricondotti generalmente ad un funzione difensiva della partecipazione, esercitata in prevalenza dai titolari delle aree oggetto di trasformazione o viceversa di prescrizioni limitative dei rispettivi diritti di uso, possano condurre a modifiche o a revisioni del piano dopo la conclusione del processo valutativo⁶⁰¹. Viceversa, ove ricondotti nell'ambito della valutazione, essi non potrebbero costituire una duplicazione dell'apertura partecipativa già prevista nel processo valutativo⁶⁰², né tantomeno svolgere una funzione sostitutiva della stessa, in contraddizione con l'esigenza di integrazione dalla valutazione nel corso dell'elaborazione del piano prima che le scelte dei contenuti del piano sia già strutturata con grado avanzato (al momento dell'adozione del piano)⁶⁰³. La presentazione delle osservazioni potrebbe semmai costituire una forma di completamento della partecipazione, con riguardo agli aspetti localizzativi e di dettaglio delle alternative, ma certo non svolgere una funzione surrogatoria del coinvolgimento degli attori interessati nella definizione anticipata degli scenari e delle alternative autenticamente strategiche⁶⁰⁴.

⁵⁹⁹ V. art. 11, comma 3 D.lgs n. 152/2006. In questi termini v. da ultimo anche art. 16 legge Urbanistica, ultimo comma, nel testo introdotto dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70.

⁶⁰⁰ V. art. 15, comma 2, nel testo risultante dalle modifiche di cui al D.lgs. n. 128/2010, L'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, *prima* della presentazione del piano o programma per l'approvazione e 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

⁶⁰¹ La locuzione «prima dell'approvazione» dovrebbe allora interpretarsi come momento antecedente all'atto di approvazione da parte dell'organo in sede politica.

⁶⁰² La duplicazione del resto sarebbe ancora più evidente, e incoerente con il rispetto dei termini di conclusione del procedimento, a fronte dell'attuale disciplina delle osservazioni scritte sulla proposta di piano: v. art. 14, comma 4

⁶⁰³ A maggior ragione vista la collocazione della partecipazione in sede di vas già in una fase avanzata, almeno nella disciplina statale

⁶⁰⁴ Si è già detto che le forme della partecipazione potrebbero essere anche diffuse nel corso del procedimento e prevedere forme differenti (interattive e di consultazione scritta), ma ciò nell'ottica di una continuità fluida del processo di piano e non certo nella prospettiva di una separazione delle funzioni

Un'ulteriore funzione attribuita al procedimento di approvazione nel sistema della pianificazione territoriale attiene alla verifica di coerenza degli strumenti di piano adottati con gli obiettivi e gli indirizzi della pianificazione sovraordinata e della conformità degli stessi agli eventuali vincoli e prescrizioni discendenti dai secondi. Il procedimento di approvazione potrebbe essere prodromico altresì all'introduzione, anche in via d'ufficio, di modifiche agli strumenti di piano per garantirne la coerenza con prescrizioni normative e di piano non derogabili o la soddisfazione di interessi a prevalenza gerarchica, secondo il (risalente) modello dell'atto complesso e ineguale. Anche sotto questo profilo, il dualismo procedimentale adozione-approvazione potrebbe rivelarsi affatto critico nella relazione con la valutazione strategica, che già dovrebbe ricomprendere nel corso del suo svolgimento il coinvolgimento delle autorità competenti e dei soggetti interessati a verificare (anche) la coerenza esterna degli strumenti di piano, sin dall'avvio della loro elaborazione: tale verifica, ove riferita al contenuto di piani già adottati, si renderebbe innanzitutto diseconomica e irrazionale perché suscettibile di determinare una retrocessione del procedimento, con l'allungamento dei tempi di attuazione del piano, e comunque non sufficiente a garantire il raggiungimento ottimale degli obiettivi di coerenza, in assenza di un'integrazione tempestiva degli stessi nell'azione di pianificazione. L'introduzione unilaterale di modifiche al piano in sede di approvazione, inoltre, non sarebbe coerente con la valutazione complessiva degli effetti ambientali del piano, all'interno del confronto partecipativo previsto nel processo valutativo, ancorché rivolta al conseguimento di obiettivi di tutela ambientale⁶⁰⁵.

L'attribuzione al procedimento di approvazione (anche) di una funzione di verifica di coerenza e conformità del piano adottato con la tutela (o la soddisfazione) di interessi differenziati, fermo restando quanto già osservato in merito alla necessità che la prevalenza di tali interessi non pregiudichi la differenziazione dei piani e la loro rispondenza ai contesti territoriali di riferimento, non preclude (ma anzi richiede a maggior ragione) che tali interessi siano già presi in considerazione nel corso del

della partecipazione (collaborativa), prima, e difensiva (poi) al momento della specificazione delle alternative e della pianificazione attuativa. Tale distinzione, pur presente nella prassi, non appare coerente con la logica integrazionista della valutazione strategica e nemmeno con la pluralità delle funzioni dell'apporto partecipativo.

⁶⁰⁵ In alcune leggi regionali alla fase di approvazione sono attribuite funzioni che dovrebbero già essere ricomprese nella fase valutativa: v. ad esempio art. 14, comma 6 L.R. Veneto n. 11/2004, con riguardo all'inclusione nel procedimento di approvazione dei piani comunali di assetto del territorio della verifica di coerenza delle scelte di assetto con il quadro conoscitivo elaborato.

processo di valutazione strategica, senza per questo escludere l'applicazione di forme di tutela forte o "non riducibile" (in rapporto al contenuto degli interessi protetti), eventualmente assistite da meccanismi invalidanti, automatici o meno, delle previsioni del piano, in caso di contrasto con le previsioni eteronome. La riconduzione al procedimento di approvazione anche di finalità di tutela ambientale, con gli stessi limiti già indicati proprio dell'esercizio successivo della funzione di controllo, potrebbe peraltro risultare non coerente con l'applicazione di meccanismi di semplificazione, quali il silenzio assenso previsto in caso di superamento dei termini di conclusione del procedimento di approvazione, né con la limitazione del rispettivo oggetto di riferimento alla verifica di coerenza con gli strumenti di pianificazione sovraordinata (quasi sempre nella competenza del soggetto competente all'approvazione), dal momento che tale verifica dovrebbe riguardare la coerenza, a scala generale e particolare, con *l'insieme* degli obiettivi di sostenibilità derivanti dal sistema di pianificazione, secondo quanto espressamente previsto dalla disciplina della valutazione strategica⁶⁰⁶.

4.4 Il collegamento tra le valutazioni e con la valutazione di impatto ambientale

Si è osservato (v. Cap. III, parr. 4.2 e 4.3) che il complesso delle valutazioni (e delle pianificazioni) dovrebbe funzionare come un sistema ordinato e collegato, sul piano degli esiti dei differenti processi decisionali e sul quello dei nessi istruttori tra gli stessi.

Con riguardo al collegamento decisionale tra i differenti strumenti di piano e tra i differenti livelli di pianificazione, si sono indicati tra i presupposti di effettività della valutazione il carattere inclusivo degli strumenti di piano rispetto agli interessi afferenti alle dimensioni plurime della sostenibilità e la quanto più possibile corrispondenza degli stessi ai contesti ambientali, in ragione delle cause e degli effetti spaziali delle trasformazioni indotte, da cui discende altresì l'esigenza di differenziazione degli strumenti di piano, in senso verticale e orizzontale, in ragione della eterogeneità dei contesti governati, e di reciproco e costante collegamento tra gli stessi in aderenza alle

⁶⁰⁶ V. art. 11, comma 2 D.lgs. n. 152/2006, che attribuisce all'autorità competente il compito di promuovere l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle politiche settoriali ed il rispetto degli obiettivi, dei piani (al plurale) e dei programmi ambientali, nazionali ed europei.

interdipendenze tra i sistemi e sub-sistemi ambientali e territoriali. In altri termini, il già esaminato carattere diffuso e scalare della nozione di ambiente appare conferire (nuova) centralità al principio di gerarchia tra i piani territoriali, ma sulla base di presupposti affatto differenti da quelli sottostanti alla costruzione razionalista della Legge urbanistica (e ritenuti quasi unanimemente superati), improntanti ad esigenze di unitarietà, differenziazione e reciproca apertura all'adattamento alle trasformazioni derivanti in primo luogo dal "governo" delle relazioni con l'ambiente" non meno che delle dinamiche di trasformazione territoriale indotte dall'evoluzione dei sistemi economici e sociali, a scala locale e sovranazionale, e dalla competizione tra i medesimi (Cap. II, par. 4).

Una tale costruzione del sistema dei piani, che certo incontra non irrilevanti ostacoli nel carattere tendenzialmente inerziale degli assetti istituzionali e di distribuzione amministrativa delle competenze (per i quali più lenta appare la penetrazione del principio di integrazione e il conseguente innesco di meccanismi di adattamento), non è posta nelle migliori condizioni per il conseguimento di obiettivi di sostenibilità laddove difetti in primo luogo, a partire dai livelli territoriali più ampi, l'elaborazione di politiche e strategie di sostenibilità, o ne sia comunque carente l'aggiornamento e il ciclico adeguamento⁶⁰⁷, posta peraltro l'assenza di obblighi di valutazione preventiva per tali strumenti, ove non formalizzati in strumenti di piano. Impedimento ulteriore al governo efficace delle relazioni con l'ambiente nella prospettiva della sostenibilità è dato dall'ampia previsione e diffusione nell'ordinamento di strumenti di "depianificazione", intesi in primo luogo quali meccanismi di accelerazione e di semplificazione dell'azione amministrativa, necessitati anche e soprattutto dalla velocità di emersione degli interessi sottostanti alle spinte trasformative, e al contempo invocati a fronte della eccessiva rigidità dei piani, nei contenuti o nelle tempistiche di adattamento, ma tali da innescare incentivi crescenti alla dequotazione del piano come strumento efficace di governo del territorio⁶⁰⁸.

Un rischio di scarsa effettività del sistema dei piani, sul piano del continuo e reciproco adattamento alle trasformazioni dei contesti di riferimento, discende inoltre dalla possibile debolezza dei sistemi informativi, di scambio conoscitivo tra gli

⁶⁰⁷ Il mancato aggiornamento delle Strategie Nazionali di sostenibilità, l'ultima delle quali risale al 2002, si pone peraltro in contrasto con l'art. 34 del D.lgs. 152/2006.

⁶⁰⁸ Si configura così il rischio di un'alternativa "perdente" tra piani strategici vuoti, privi di effettiva efficacia direttiva, e piani rigidi, soggetti a progressiva scomposizione a fronte delle crescenti spinte alla depianificazione indotte dall'emersione degli interessi e dalla competizione territoriale.

strumenti di piano e i rispettivi processi di elaborazione e raccolta dei dati al momento della loro attuazione. L'approntamento di idonei meccanismi di adattamento e di *feedback* informativo richiede in primo luogo l'efficace attuazione degli obblighi di monitoraggio, attraverso l'effettiva inclusione nel processo decisionale delle scelte in ordine agli strumenti necessari, e alla successiva messa in atto degli stessi attraverso l'allocazione efficiente di risorse organizzative e finanziarie, strutturalmente scarse. Altrettanti investimenti in risorse sono richiesti dalla creazione di strumenti di condivisione e aggiornamento delle basi conoscitive e informative cui i processi di elaborazione dei piani possa attingere o, viceversa, restituire le informazioni acquisite e sviluppate nel corso della sequenza decisionale e valutativa⁶⁰⁹, elaborate secondo indicatori e criteri raffrontabili al fine di garantire la corrispondenza delle azioni correttive all'insorgenza di effetti ambientali negativi (tra cui, può ricordarsi in primo luogo il fenomeno del consumo di suolo).

Le caratteristiche di unitarietà e differenziazione dei sistemi territoriali, come già osservato, richiedono un collegamento tra i processi di pianificazione, con riguardo ai loro esiti, ma anche e soprattutto sul piano istruttorio. Tali collegamenti sono richiesti al contempo da esigenze di razionalizzazione e di non duplicazione delle attività istruttorie, non irrilevanti sul piano dei tempi e dei costi del processo decisionale, e dunque della corretta allocazione delle risorse anche ai fini già considerati. Tali esigenze richiedono un contemperamento non sempre assicurato da disposizioni di collegamento istruttorio tra i piani, improntate diversamente a dare ragione del rispetto dei termini di conclusione del procedimento e del principio del non aggravamento lasciando in secondo piano l'applicazione dei principi di precauzione e prevenzione nella considerazione delle possibili modifiche del contesto ambientale di riferimento. Tali disposizioni riguardano il collegamento tra l'elaborazione dei piani e delle loro modifiche o strumenti attuativi, per i quali l'oggetto della verifica di assoggettabilità e il processo di valutazione strategica, eventualmente attivato, viene limitato ai soli effetti

⁶⁰⁹ V. art. 34 comma 6: «Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni e le province autonome cooperano per assicurare assetti organizzativi, anche mediante la costituzione di apposite unità operative, senza aggravio per la finanza pubblica, e risorse atti a garantire le condizioni per lo svolgimento di funzioni finalizzate a: (...) assicurare lo scambio e la condivisione di esperienze e contenuti tecnico-scientifici in materia di valutazione ambientale; d) favorire la promozione e diffusione della cultura della sostenibilità dell'integrazione ambientale; e) agevolare la partecipazione delle autorità interessate e del pubblico ai processi decisionali ed assicurare un'ampia diffusione delle informazioni ambientali».

significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati già assoggettati alla valutazione strategica⁶¹⁰.

Analoghe previsioni di nessi istruttori attengono al rapporto tra gli esiti del processo valutativo strategico e i procedimenti di valutazione di impatto ambientale riguardanti interventi, in tutto o in parte, già considerati negli strumenti di piano sottoposti a valutazione strategica. Queste ultime, tuttavia, prospettano, non senza incongruenze di fondo, meccanismi di collegamento differenziati tra gli esiti e l'oggetto delle valutazioni: da un versante, sono previste forme di collegamento rigido, applicabili in circostanze peculiari⁶¹¹ oppure in ambiti settoriali circoscritti⁶¹²; dall'altro viene prefigurata in via generale una relazione complessa e aperta tra gli strumenti, in cui il possibile contrasto valutativo o istruttorio tra le valutazioni è considerato ammissibile (e anche fisiologico in ragione della diversità di oggetto e del diverso grado di approfondimento degli effetti-impatti), se corroborato da un sostrato motivazionale rinforzato⁶¹³, almeno con riferimento alla fattispecie di interventi previsti in piani già sottoposti a valutazione strategica. Pur dovendosi escludere un automatismo tra gli esiti delle valutazioni, il rafforzamento dell'onere motivazionale, e dunque del collegamento sistematico delle valutazioni è da interpretarsi anche alla luce della tutela dell'affidamento dei soggetti chiamati a dare attuazione alle previsioni di piano. L'eccessiva instabilità degli esiti del sistema delle valutazioni, infatti, anche quale conseguenza della non accuratezza delle stesse, può rivelarsi altrettanto dannosa quanto una compressione dei

⁶¹⁰ V. art. 12, comma 6 D.lgs. n. 152/2006, nel testo risultante dalle modifiche di cui al D.lgs. n. 128/2010. Negli stessi termini, con riguardo ai soli strumenti attuativi, v. art. 16, ultimo comma Legge Urbanistica, nel testo risultante dalle modifiche di cui al D.L. 70/2011. Quest'ultima disposizione, peraltro, amplia l'oggetto del limite istruttorio agli *aspetti* che non sono stati oggetto di valutazione preventiva e non unicamente agli *effetti* ambientali significativi.

⁶¹¹ V. art. 14-ter, comma 4-bis Legge n. 241/1990, per le ipotesi in cui l'intervento oggetto di Conferenza di Servizi sia stato sottoposto a Valutazione ambientale strategica (o meglio incluso in uno strumento di piano assoggettato alla valutazione) e sia sottoposto a valutazione di impatto nella medesima sede, statale o regionale. Per tali interventi i risultati e le prescrizioni della valutazione strategica devono utilizzarsi, *senza modificazioni*.

⁶¹² V. art. 6, comma 3-ter in materia di valutazione di impatto ambientale di opere previste nell'ambito dei Piani Regolatori portuali, per le quali «costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi valutati in sede di VAS o comunque desumibili dal Piano Regolatore Portuale».

⁶¹³ V. art. 19, comma 2 D.lgs. n. 152/2006, ove si prevede che «per i progetti inseriti in piani o programmi per i quali si è conclusa positivamente la procedura di VAS, il giudizio di VIA negativo ovvero il contrasto di valutazione su elementi già oggetto della VAS è adeguatamente motivato». La lettura della disposizione pare improntata ad un bilanciamento tra le possibili esigenze di certezza e tutela dell'affidamento con l'applicazione dei principi di precauzione e prevenzione. La disposizione, inoltre, può leggersi in combinato disposto con l'art. 10, commi 4 e 5 del medesimo decreto laddove prevede che le informazioni e le analisi contenute nel rapporto ambientale possono essere utilizzate nell'ambito degli studi di impatto ambientale dei progetti e che nelle valutazioni di progetto sono tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della valutazione strategica.

principi di precauzione e prevenzione sottostanti alle stesse⁶¹⁴: l'inattuazione o l'attuazione solo parziale dei piani è tale del pari da pregiudicarne la coerenza agli obiettivi di sostenibilità posti a loro base.

5. Effettività della disciplina nell'orizzonte dello sviluppo sostenibile

Alla luce delle osservazioni sopra svolte, e delle precedenti considerazioni d'ordine generale sui presupposti di effettività dello strumento della valutazione ambientale strategica, si rende a questo punto necessario il tentativo, seppur limitato e approssimativo, di individuare se gli approdi raggiunti nell'ordinamento interno possano ritenersi soddisfacenti rispetto al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile sottostanti alla valutazione strategica e alla sua disciplina europea, e sul piano procedimentale (e prima ancora a quello istituzionale e dell'assetto delle competenze) e su quello – direttamente connesso – dell'adeguatezza degli esiti del processo valutativo (o meglio del complesso dei processi valutativi).

Il quesito, nello specifico, può essere declinato con riguardo a due profili attinenti all'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale: la specialità della disciplina dei procedimenti amministrativi generali posta dalla legge generale sul procedimento quanto all'assolvimento dell'onere motivazionale e all'apertura alla partecipazione dei soggetti interessati e del pubblico (art. 3 e art 13 Legge n. 241/1990); l'ampiezza della discrezionalità generalmente riconosciuta nell'esercizio del potere di pianificazione territoriale (con i correlati limiti posti al sindacato giurisdizionale sui contenuti delle scelte di piano assunte). Per diverso tempo, e in parte ancora attualmente, la specialità della disciplina dei procedimenti generali, in forza del rinvio esterno alle rispettive discipline regolatrici da parte della legge generale sul procedimento, è stata assimilata ad una sostanziale estraneità delle garanzie di trasparenza e partecipazione introdotte dalla legge n. 241/1990 per i procedimenti individuali⁶¹⁵. Tale estraneità, per il vero, è avvertita a maggior ragione per i procedimenti generali connotati da elevato grado di

⁶¹⁴ V. Considerando 5, Direttiva 2001/42CE

⁶¹⁵ In particolare, il rinvio esterno sottraeva i procedimenti generali alle norme sulla partecipazione perché essi avrebbero dovuto essere sottoposti al vaglio speciale, e più incisivo dell'inchiesta pubblica, istituito poi espunto nel testo definitivo della legge sul procedimento. Sul punto, si sofferma P.PORTALURI, *op. cit.* 281, che osserva altresì come il mero rinvio alla disciplina urbanistica delle osservazioni al piano escluderebbe qualsiasi serio ed effettivo modello di contraddittorio nei procedimenti di pianificazione, favorendo una «sorta di deprecabile *insider planning*», 287.

politicità, o comunque rientranti in ultima istanza nella responsabilità di organi titolari di mandato elettivo⁶¹⁶.

Nella prospettiva delineata, il recepimento della disciplina europea della valutazione ambientale strategica, quale normativa di scopo a carattere esclusivamente procedurale, incidente primariamente sullo svolgimento dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, rimessi in via prevalente alla decisione degli organi elettivi degli enti territoriali, può rappresentare un sensibile punto di avanzamento dell'ordinamento in direzione dell'incremento della trasparenza e della verificabilità della adeguata e razionale conduzione dei processi decisionali pubblici (e non esclusivamente di quelli afferenti alla tutela ambientale) e dei relativi esiti. La trasparenza e la verificabilità delle scelte di governo del territorio, peraltro, rappresenta uno dei principali profili di contenuto dei propositi di riforma della disciplina nazionale del governo del territorio da lungo in gestazione, per quanto di rado i disegni riformatori tengano opportunamente in conto il diretto legame di quest'obiettivo con l'attuazione degli obblighi di valutazione strategica, già operanti nell'ordinamento (da quasi un decennio).

5.1 Qualità e imparzialità della valutazione: verso un controllo di (solo) metodo?

Si è messo in luce come la Direttiva 2001/42 CE rappresenti una disciplina finalistica orientata alla promozione della qualità dei processi decisionali per l'approvazione di piani e programmi aventi incidenza sull'ambiente, quale strumento procedurale rivolto al perseguimento (sostanziale) dell'elevato livello di tutela dell'ambiente nell'elaborazione di piani e programmi e di obiettivi di sostenibilità attraverso la loro attuazione. Costituiscono misura del grado qualitativo dei processi di elaborazione dei piani la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione e il livello di trasparenza dell'iter decisionale, inteso non esclusivamente come funzionale alla verificabilità dell'adeguatezza conoscitiva e informativa, e dell'utilizzo dell'informazione rilevante, ma anche quale fattore di apertura e di inclusività del processo in funzione della legittimità "condivisa" dei suoi esiti. In vista

⁶¹⁶ Per alcuni importanti settori, tuttavia, tra cui il governo del territorio e la tutela dell'ambiente, l'obbligo di motivazione dovrebbe ritenersi regola di portata generale, anche alla luce del contesto sovranazionale ed europeo di riferimento. V. M. COCCONI, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 2009, 3, 707.

del raggiungimento di livelli qualitativi adeguati dei procedimenti decisionali il modello procedurale europeo richiede il coinvolgimento partecipativo all'interno degli stessi, in via tempestiva e adeguata, sia dei soggetti pubblici interessati per le specifiche responsabilità e competenze in materia ambientale sia del pubblico interessato: il confronto argomentativo con tali apporti (conoscitivi e valutativi) e la comunicazione delle modalità con cui si è tenuto conto dei contributi esterni al momento della decisione finale e di quelle – intermedie – ad esse prodromiche rappresenta in sé la (prima) forma di garanzia di adeguatezza del procedimento di elaborazione del piano e dei suoi esiti.

La Direttiva non dà indicazioni in merito a strumenti ulteriori di garanzia di effettività dei processi decisionali in funzione del conseguimento dell'elevato livello di tutela. Richiede tuttavia che gli ordinamenti interni assicurino, con gli strumenti più idonei, la qualità sufficiente dei rapporti ambientali, e dunque la completezza e l'affidabilità dello scrutinio degli effetti ambientali. Diversamente, non viene posto un obbligo espresso di garanzia in ordine alla qualità del processo decisionale sotto i richiamati aspetti della trasparenza e del grado di apertura.

In ragione della responsabilità diretta quanto all'integrazione delle considerazioni di tutela ambientale posta in capo al soggetto incaricato della predisposizione del piano, a prescindere dal suo oggetto e dal livello territoriale e dal riparto di competenze in materia ambientale⁶¹⁷, il primo elemento di garanzia del processo valutativo è rappresentato dall'adeguatezza delle risorse e delle competenze cui il soggetto pianificatore può fare ricorso, internamente alla propria organizzazione oppure attraverso il reperimento delle stesse al suo esterno⁶¹⁸. Tale profilo costituisce elemento preliminare di adeguatezza organizzativa, su cui incidono sia le decisioni amministrative interne dell'ente territoriale sia, a monte di queste, le decisioni in ordine al riparto delle risorse che sono prese ad altri livelli istituzionali. Da questo punto di vista l'adeguatezza organizzativa per l'esame degli effetti ambientali delle scelte di piano refluisce sull'adeguatezza stessa dell'esercizio della funzione di pianificazione,

⁶¹⁷ A conforto di questa impostazione, sul piano dell'ordinamento interno, può richiamarsi l'art. 3-*quater* del D.lgs. n. 152/2006 in merito all'obbligo di considerazione prioritaria dell'interesse ambientale per tutti i soggetti pubblici chiamati a svolgere attività di selezione discrezionale di interessi pubblici e privati.

⁶¹⁸ In ogni caso il pianificatore è tenuto ad avvalersi di competenze specifiche e tecniche e perciò (almeno professionalmente) indipendenti: il rapporto ambientale è senz'altro di competenza dell'autorità procedente ma certo la sua redazione non può che essere attribuita a soggetti distinti dall'organo politico responsabile della decisione. Il punto è attualmente preso in considerazione dalla nuova Direttiva sul Valutazione di Impatto ambientale 2014/52UE, Considerando 33.

intesa come immanente all'esercizio di competenze ambientali: l'elaborazione del rapporto ambientale è già in sé parte integrante del percorso valutativo⁶¹⁹. Da questo angolo visuale, soprattutto a livello locale, la frammentazione degli ambiti municipali che caratterizza l'ordinamento interno, unitamente all'insufficienza dimensionale e organizzativa degli stessi, potrebbe costituire dato ostativo all'esercizio delle funzioni ambientali presupposte dalla gestione del processo valutativo, se non per tutte le amministrazioni poste al medesimo livello territoriale, almeno per gran parte di esse in assenza dell'attivazione di meccanismi di esercizio coordinato della funzione.

Anche nei casi di adeguata potenzialità di esercizio della funzione valutativa, per organizzazione e risorse, come può avvenire nel caso dei grandi centri urbani, permane in ogni caso l'esigenza di assicurare l'accuratezza del processo di selezione delle opzioni decisorie, non solo dal punto di vista della completezza e dell'affidabilità nell'attività di scrutinio degli effetti ambientali (descrizione e valutazione)⁶²⁰, ma anche sul piano della loro adeguata individuazione rispetto ai contesti ambientali, soprattutto in presenza di rilevanti esternalità derivanti dall'attuazione dei piani, estese ad altri ambiti territoriali. A questo proposito, l'acquisizione anticipata nel corso dell'iter degli apporti provenienti dai soggetti con competenze in materia ambientale e dagli altri enti territoriali interessati, come dagli altri livelli territoriali di pianificazione, oltre che del pubblico toccato dagli effetti della decisione (non necessariamente coincidente con la comunità di cui l'ente territoriale è esponenziale), preclude, o almeno contiene, i rischi di autoreferenzialità del processo decisionale, attraverso lo scambio evidente e ripercorribile delle informazioni, dei saperi, e del confronto sulle opzioni di metodo e di merito. Tali rischi possono insorgere, soprattutto in contesti istituzionali caratterizzati da frammentazione amministrativa, più frequentemente nei processi di valutazione strategica relativi ai livelli locali di governo del territorio, per i quali più di frequente ricorre l'asimmetria tra decisioni di piano e perimetro degli effetti ambientali rilevanti, e delle grandi aree urbane.

⁶¹⁹ Questo aspetto è desumibile dalla stessa definizione del processo di valutazione strategica impiegata dalla Direttiva 2001/42CE (art. 2, lett. b) e ripresa dalla normativa nazionale (art. 5, comma 1, lett. a) D.lgs. n. 152/2006).

⁶²⁰ Tale logica metodologica, anche se l'aspetto non sempre è messo opportunamente in luce, appartiene anche al procedimento di valutazione di impatto ambientale, all'interno del quale soggetto proponente è tenuto, in primo luogo, attraverso lo Studio di impatto ambientale, a individuare, descrivere e valutare i possibili effetti ambientali dell'intervento proposto, confrontandosi in seconda battuta con l'amministrazione competente.

Per assicurare lo scambio effettivo dei contributi, e il confronto argomentativo delle scelte del pianificatore, evitando rischi di autoreferenzialità del processo, i “poli dialoganti” devono essere almeno distinguibili e così dovrebbero esserlo le relative interazioni nel corso del processo decisionale attraverso la sequenza delle sue fasi. La designazione preventiva dei soggetti con competenze ambientali che necessariamente devono prendere parte al processo, ricavabile dalla disciplina europea, è preordinata ad evitare fattispecie di “addomesticamento” preventivo degli interlocutori del soggetto decisore. Nondimeno la possibilità di condizionamento di questi ultimi potrebbe essere in concreto elevata in caso di contiguità stretta, di scarsa autonomia di mezzi e risorse, o di dipendenza degli uffici dai medesimi organi di nomina politica. La provenienza degli apporti specialistici esterna al perimetro istituzionale del soggetto decisore sembra dunque costituire l’opzione preferibile, e in parte prefigurata dalla stessa Direttiva, nella prospettiva di processi decisionali aperti e improntati al confronto proattivo e sulla base di un’allocazione plurale delle competenze in materia ambientale che tenga conto quanto più possibile della natura composita, diffusa e scalare dell’interesse ambientale (che ne presuppone, almeno in parte, la rilevanza anche e pur sempre esterna agli obiettivi perseguiti dal soggetto decisore). L’esclusione di rischi di autoreferenzialità e di scarsa visibilità e trasparenza del confronto, come già osservato, rileva anche sotto il profilo del rischio corruzione, in particolare nella misura in cui esso possa assumere dimensioni sistemiche⁶²¹ in ragione di indebiti meccanismi incentivanti all’appropriazione privata di benefici economici discendenti dalla gestione del territorio (non solo a favore dei singoli funzionari ma anche delle stesse amministrazioni che di quelle scelte si fanno promotrici).

La creazione di soggetti esterni, anche attraverso la costituzione di soggetti *ad hoc*, tuttavia, potrebbe rivelarsi soluzione altrettanto non ottimale sotto il profilo dell’impiego delle risorse economiche e organizzative e delle competenze specialistiche già presenti all’interno dell’organizzazione amministrativa, in particolare laddove esse siano già collocate ad livello territoriale più opportuno per la valutazione degli effetti ambientali, specialmente con riguardo all’elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e di area vasta. In tali circostanze, la qualità del processo decisionale, nel significato già messo in evidenza, sarà funzione dell’effettivo grado di autonomia decisionale e organizzativa degli organi chiamati ad esercitare le proprie

⁶²¹ V. A.BARONE, *Governo del Territorio e sicurezza sostenibile*, cit. 65 ss.

competenze ambientali nel corso del processo di piano⁶²², e comunque del suo grado di trasparenza e di apertura rispetto alla pluralità degli apporti, specialistici e non, dei soggetti interessati e degli scambi informativi (ivi inclusi quelli provenienti dai livelli territoriali più decentrati e inferiori). Da questo punto di vista, la mera contrapposizione tra posizioni separatiste e integrazioniste rispetto alla collocazione dell'autorità competente (al singolare), appare di scarso significato laddove associata ad una riduzione del processo valutativo a forme, più o meno ingerenti, di verifica sui contenuti del piano: nell'un caso, la valutazione sarà percepita, come non di rado avvenuto, quale vincolo ulteriore a quelli già posti dalla normativa esistente, e spesso in opposizione con gli intendimenti di sviluppo perseguiti dall'ente territoriale in favore della comunità di riferimento; nell'altro, l'internalizzazione della verifica – ridotta alla formalizzazione del parere motivato – rischia di tradursi in semplice (e inefficace) passaggio burocratico interno, oltre che in strumento scarsamente effettivo sul piano della legittimità “percepita” della decisione assunta quanto all'effettiva ponderazione delle considerazioni ambientali.

L'apertura del processo decisionale all'ingresso degli apporti esterni, specialistici e non, e al confronto con gli stessi, sul piano comunicativo e della confutazione tecnica delle opzioni, non esclude di per sé la rilevanza del tema dell'effettività della verifica dell'esercizio corretto della discrezionalità da parte del soggetto responsabile dell'elaborazione del piano, e delle scelte di procedimento che ad esso pertengono nel rispetto del quadro normativo in materia di accesso all'informazione, partecipazione e pubblicità. La definizione delle forme e delle modalità di consultazione del pubblico interessato, così come l'individuazione degli altri soggetti istituzionali interessati, in aggiunta a quelli per i quali il coinvolgimento è comunque non defettibile, infatti, costituiscono anch'esse scelte i connotate da discrezionalità procedimentale, suscettibili di incidere sulla qualità del processo decisionale, sotto il profilo dell'effettività degli scambi informativi e della circolazione dei saperi, e, conseguentemente, sull'adeguatezza dei suoi esiti. Anche rispetto a queste scelte di metodo (decisionale), dunque, si pone la necessità di una verificabilità delle stesse, e prima ancora di un loro

⁶²² Il rilievo centrale di tale autonomia, sotto l'aspetto organizzativo, delle risorse e delle competenze assegnate, rispetto al corretto recepimento della Direttiva 2001/42CE è stato, come già osservato, espressamente statuito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (Sentenza Sez. IV 20 ottobre 2011, Causa C-474/10).

orientamento⁶²³, configurandosi in questo senso un spazio di (meta-)valutazione *del processo* di piano, oltre che un processo valutativo *nel piano*, relativo all'adeguatezza dell'individuazione, descrizione e valutazione degli impatti svolta da parte del soggetto che elabora il piano.

In relazione a questo non secondario aspetto, attinente in definitiva alla qualità e alla completezza dell'istruttoria, e prima ancora alle decisioni concernenti i presupposti per il suo (accurato) svolgimento, la verifica dell'adeguatezza delle scelte del soggetto decisore appare molto sensibile con riguardo alla pianificazione territoriale, anche in ragione del coinvolgimento in esse anche del livello decisionale politico dell'ente. Se, infatti, la separazione tra livello politico e amministrativo comporta (o almeno dovrebbe) un grado non comprimibile di autonomia nello svolgimento dell'attività procedimentale istruttoria⁶²⁴, nel caso dei processi di elaborazione degli strumenti di piano è riscontrabile una successione di decisioni (intermedie e finali), appartenenti o comunque influenzate dall'organo politico⁶²⁵, soprattutto in relazione alle opzioni generali e all'impostazione di fondo del processo decisionale e dei suoi strumenti (c.d. programmazione procedurale della decisione), rispetto alle quali appurare l'adeguatezza in raffronto all'oggetto e alle finalità del piano, nell'ambito dei margini di scelta lasciati aperti dalla disciplina normativa del processo di valutazione strategica.

Quanto al grado di apertura di tali margini di flessibilità procedurale, la normativa statale appare attualmente improntata ad una configurazione riduttiva dell'apertura agli apporti partecipativi, e ad una valorizzazione della celerità del processo e del rispetto dei termini di conclusione del procedimento (senza peraltro che siano adeguatamente risolti i profili di non compatibilità e sovrapposizione presenti in rapporto agli strumenti e alle modalità di partecipazione già previsti nella disciplina urbanistica). In modo analogo, il legislatore regionale non pare ad oggi, con alcune eccezioni, avere esercitato compiutamente la delega ad esso conferita sul piano della determinazione (e specificazione) delle *regole procedurali* per lo svolgimento della valutazione

⁶²³ Sotto il profilo degli obblighi di pubblicità di trasparenza dei processi di pianificazione territoriale, e dei rispettivi esiti, o meglio della filiera dei processi che rientrano nella responsabilità degli enti territoriali, importanti e rilevanti obblighi sono attualmente posti dal D.lgs. n. 33/2013, art. 39.

⁶²⁴ Per i procedimenti amministrativi individuali, il dato è confermato dall'art. 6, lett. e) l. 241/1990, con riguardo alla previsione di un aggravio motivazionale del provvedimento assunto da un organo diverso da quello incaricato dello svolgimento dell'attività istruttoria.

⁶²⁵ Più che sull'indipendenza della valutazione nei processi di pianificazione, dunque, l'accento dovrebbe essere posto sull'adeguatezza della gestione della fase (o meglio delle fasi) istruttorie, dei cui risultati il decisore è tenuto a dare conto nell'assolvimento dell'onere motivazione delle scelte (intermedie e finali) assunte.

strategica⁶²⁶. Né tale esercizio appare essere stato svolto proattivamente dalle stesse amministrazioni responsabili della conduzione dei processi di pianificazione⁶²⁷, dovendosi piuttosto riscontrare la tendenza a interpretare in via minimale la scansione procedimentale prefigurata dal legislatore, soprattutto con riferimento alle forme e alle modalità della partecipazione pubblica, come l'unica in concreto percorribile. Un ruolo nella verifica dell'adeguatezza delle determinazioni di programmazione procedurale della decisione, e di progressivo miglioramento delle stesse attraverso l'attivazione di scambi informativi e di esperienze maturate, potrebbe essere utilmente svolto da soggetti posti in posizione di distanza (se non di terzietà) dai singoli processi decisionali, e in grado di valutarne, anche comparativamente, punti di forza e carenze. Il conferimento a tali soggetti di compiti prevalentemente conoscitivi e di supporto dei processi decisionali nelle esperienze regionali, tuttavia, non sembra essere assistito da strumenti di indirizzo "forti" dei processi, sul piano metodologico e dell'adeguato ricorso alle forme della partecipazione⁶²⁸.

In questa impostazione del processo valutativo strategico, specie ove considerata preminente sugli altri aspetti valutativi del processo, non mancano tuttavia profili di rischio di marginalizzazione della verifica dell'adeguatezza sostanziale e dell'efficacia dei risultati del processo decisionale da punto di vista del conseguimento di elevati livelli di tutela dell'ambiente. Una verifica di (puro) metodo decisionale, infatti, non appare di per sé soddisfacente dell'effettivo conseguimento di obiettivi di sostenibilità e da parte del singolo processo decisionale e da parte dell'insieme degli strumenti di pianificazione incidenti sul territorio, in assenza di limiti di coerenza esterni – e non necessariamente di coerenza – discendenti dal complesso del sistema dei piani e da un quadro di politiche e strategie di sostenibilità. Nondimeno, il superamento (auspicato) del dualismo tra momenti "liberi" di esercizio del potere di piano e spazi compressi da

⁶²⁶ V. art. 7, comma 7 lett. e) D.lgs. n. 152/2006.

⁶²⁷ La facoltà di poter modulare i termini e le modalità della consultazione da parte degli stessi soggetti che elaborano il piano è stata riconosciuta da Corte di Giustizia, Sez. IV 20 ottobre 2011, Causa C-474/10, che ha escluso che tali termini debbano essere necessariamente predeterminati normativamente.

⁶²⁸ In aggiunta ai già segnalati Osservatori sulla pianificazione, alcune esperienze regionali hanno optato per l'istituzione di soggetti garanti della partecipazione all'interno oppure all'esterno dei soggetti amministrativi responsabili dell'elaborazione dei piani territoriali, e comunque in posizione di autonomia dai soggetti responsabili della formazione del piano, con compiti di impulso alla trasparenza e alla circolazione dei supporti conoscitivi, oltre che di rapporto sull'attività svolta all'interno del procedimento (v. artt. 19 e 20 L.R. Toscana n. 1/2005 e art. 36 *quinquies* L.R. Emilia Romagna n. 20/2000, nel senso della facoltatività della nomina del soggetto garante).

scelte eterodeterminate è tale da rendere sempre più centrale la qualità decisionale del processo di piano come fattore necessario (ma non esclusivo) di garanzia di risultato.

5.2 Garanzie di efficacia multilivello dei processi di valutazione strategica

Se la misura dell'effettività dei risultati dell'attuazione dei singoli strumenti di pianificazione territoriale appare complessa, e in un certo qual modo sfuggente, quanto al conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, tale misure risulta ancora più complessa sul piano dell'efficacia complessiva del sistema dei piani che insistono su un determinato sistema territoriale. Il corretto e adeguato assolvimento degli obblighi di valutazione strategica, ove considerato a livello di singoli processo di piano, infatti, non appare sufficiente al raggiungimento dell'integrazione del livello elevato di tutela ambientale nel complesso delle attività afferenti al governo del territorio.

Un primo (e presupposto) elemento di efficacia dell'integrazione è funzione della diffusione dell'adempimento degli obblighi di valutazione strategica rispetto all'insieme degli strumenti di piano previsti dal sistema della pianificazione territoriale, ma anche, più a monte, delle politiche pubbliche, delle strategie e degli atti generali, anche normativi, che sui primi possono incidere, anche in via mediata, attraverso la distribuzione di risorse e incentivi e la previsione di forme di accelerazione e semplificazione degli interventi di trasformazione territoriale ritenuti consoni al perseguimento di obiettivi di sviluppo. Da questo punto di vista, oltre i limiti applicativi discendenti dalla stessa normativa europea, non estensibile – almeno in via obbligatoria – all'elaborazione di politiche e strategie in materia ambientale e nemmeno ai piani finanziari e di bilancio (ancorché aventi incidenza territoriale), la stessa carenza (o mancato aggiornamento) di questi atti di indirizzo, in contrasto peraltro con le previsioni interne che tale obbligo prevedrebbero⁶²⁹, costituisce fattore di pregiudizio all'effettivo conseguimento dei benefici associabili all'attuazione ai diversi livelli

⁶²⁹ Ad oggi non è stata oggetto di aggiornamento la Strategia CIPE di sviluppo sostenibile, predisposta nel 2002, in contrasto con quanto previsto dall'art. 34, comma 4 del D.lgs. n. 152/2006, che prevederebbe altresì che «entro dodici mesi dalla delibera di aggiornamento della strategia nazionale (...), le regioni si dotano, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi (...) di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale. Le strategie regionali indicano insieme al contributo della regione agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere. In tale ambito le regioni assicurano *unitarietà all'attività di pianificazione*».

territoriali della valutazione ambientale strategica: il potenziale di supporto informativo e di integrazione di obiettivi di tutela ambientale rimane fortemente compromesso in assenza di orizzonti di sostenibilità a differente scala, tali da creare nessi di collegamento tra gli strumenti di piano non necessariamente formalizzati normativamente in vincoli di coerenza. Rappresenta elemento altrettanto interferente con le potenzialità della valutazione strategica la mancata (o debole) considerazione degli effetti ambientali derivanti dagli interventi di riforma incidenti sul sistema del governo del territorio, ad oggi variamente declinati negli ordinamenti regionali, afferenti alla distribuzione e allo scambio dei diritti di edificazione del territorio, ai relativi meccanismi compensativi e perequativi, ove applicati, all'imposizione fiscale e agli oneri economici relativi alle trasformazioni, e viceversa alla previsione di strumenti di incentivo e premialità rispetto alla sostenibilità delle singole trasformazioni.

Ulteriore elemento di criticità nella coerente diffusione e attuazione dello strumento della valutazione strategica riguarda, specularmente, la carenza della sua applicazione ai livelli attuativi della pianificazione territoriale, per i quali si pongono con sempre maggiore frequenza, anche sulla scorta di indicazioni non univoche dei legislatori regionali e di indebite confusioni applicative con l'applicazione dello strumento della valutazione di impatto⁶³⁰, concreti rischi di elusione della ponderazione preventiva dei fattori ambientali. Il ricorso al processo valutativo si rende necessario soprattutto a fronte di interventi di trasformazione territoriale (anche di assetti già esistenti) per i quali la pianificazione generale, ancorché improntata a contenuti e obiettivi di carattere strategico, lasci aperta in concreto la percorribilità di alternative differenti, i cui effetti ambientali, in combinazione con le altre trasformazioni in corso o con quelle previste, siano tali da risultare comunque significativi in rapporto alla possibile sensibilità dei singoli contesti. Da questo punto di vista, il governo degli effetti ambientali di carattere diffuso, sinergico e cumulativo, precipua finalità della valutazione ambientale dei piani, non solo quale strumento anticipatorio rispetto alla valutazione di impatto, ma anche a prescindere dall'attivazione in concreto di quest'ultima per gli interventi previsti nel piano⁶³¹, si può dimostrare efficace unicamente laddove le trasformazioni del territorio (e non solo gli interventi di nuova

⁶³⁰ Si veda, ad esempio, l'applicazione di soglie rigide e quantitative per la verifica di assoggettabilità dei piani, dichiarata illegittima da Corte Cost. 4 luglio 2013, n. 178

⁶³¹ Si tratta, come già evidenziato, delle fattispecie di valutazione strategica non seguita dalla valutazione di impatto, ricorrenti nell'elaborazione della maggior parte dei piani territoriali locali.

costruzione) siano vagliate con rigore alla luce della coerenza con gli obiettivi di sostenibilità del piano oppure soggette a (ulteriori) processi di valutazione, adeguati al carattere operativo dell'intervento⁶³².

Sul piano informativo e conoscitivo, l'efficacia complessiva dei processi di valutazione strategica si rapporta all'effettività degli strumenti di monitoraggio previsti tanto a livello di singoli strumenti di piano, quanto di sistemi territoriali estesi. Come già osservato, l'utilità di tali strumenti risulta condizionata a monte dalla corretta selezione degli indicatori del monitoraggio, sotto il profilo della coerenza agli obiettivi di piano, della esaustività degli stessi, del grado di difficoltà della relativa attuazione sotto il profilo della disponibilità degli strumenti e dei dati occorrenti e della possibilità di loro raccolta, e in particolare della loro raffrontabilità a diversa scala territoriale, al fine di individuare le azioni di correttive e di modifica dei contenuti degli strumenti di piano più efficaci per la valutazione e la gestione degli effetti ambientali non governabili a livello circoscritto (come avviene per le dinamiche sottostanti ai fenomeni di consumo di suolo). Sull'efficacia dei sistemi di monitoraggio, oltre all'effettiva considerazione degli indicatori più adeguati nel corso del processo decisionale in collaborazione e confronto con i soggetti competenti (aspetto quest'ultimo spesso relegato nella prassi a rilevanza "ancillare", e comunque in fase pionieristica), incide naturalmente l'adeguatezza delle risorse investite nelle attività di raccolta dei dati e delle informazioni attraverso la creazione di basi conoscitive, condivise e accessibili, nonché di portali di raccolta delle informazioni relative ai processi di valutazione strategica, conclusi o in corso di svolgimento. A questo proposito, l'istituzione in alcuni ordinamenti regionali di Osservatori sulle dinamiche della pianificazione territoriale può rappresentare un profilo di avanzamento della disciplina, per quanto essa non si accompagni alla previsione congiunta di meccanismi "di risposta" per l'individuazione delle azioni correttive e dei soggetti chiamati nel caso a intervenire sui contenuti dei rispettivi strumenti di piano.

L'efficacia del sistema delle valutazioni strategiche si rapporta anche alla qualità e alla coerenza dei raccordi istruttori, informativi e decisionali tra le stesse, o meglio tra i contenuti dei piani che sono stati predisposti (o che sono in corso di elaborazione) alla luce dei risultati della valutazione strategica. La progressiva attuazione degli obblighi di

⁶³² In questo senso, un possibile profilo di debolezza nella valutazione di coerenza al piano delle alternative potrebbe riguardare gli strumenti di pianificazione attuativa di iniziativa privata.

valutazione strategica e di quelli connessi di monitoraggio degli effetti ambientali in fase attuativa, inevitabilmente lontana da un'applicazione graduale e geometrica – dal generale al particolare – in ragione del fisiologico dis-ordine con il quale la necessità di attivare il processo valutativo può sorgere sulla base dei tempi con i quali i piani, di diverso livello territoriale e finalità, vengono rinnovati, aggiornati e modificati, non importa unicamente l'avvio di processi circolari di aggiornamento e adattamento dei singoli piani ma anche, nel complesso, tra piani di diverso ambito territoriale e tipologia, in senso pluridirezionale (dall'alto al basso e dal basso all'alto e per via di contiguità e reciproca influenza): in altri termini, l'effettività e la diffusività degli scambi informativi e dei collegamenti istruttori e decisionali dovrebbe garantire in senso dinamico la coerenza (interna) a sistemi che possono esserne in parte privi, ove staticamente considerati. Sull'effettività degli scambi incidono la già indicata attribuzione di risorse adeguate per costruzione di sistemi integrati di monitoraggio, critica nei contesti di crisi finanziaria, nonché, la reattività dei soggetti responsabili nella risposta di adeguamento agli strumenti di pianificazione di competenza, tenuto conto dell'inerzialità crescente degli strumenti in corrispondenza dell'ampiezza territoriale e del grado di complessità degli interessi (e dunque dei tempi connessi per la conclusione dei relativi processi decisionali).

Sulla capacità di raccordo tra piani di differente livello e funzione esercitano influenza sempre maggiore le forme di accordo (c.d. copianificazione), variamente disciplinate dall'ordinamento regionale, tra soggetti pianificatori, o comunque titolari di potestà conformative degli usi del territorio. La possibilità di accordi potrebbe avere ad oggetto la modifica di atti di pianificazione di area vasta in corrispondenza con l'elaborazione di piani di livello subordinato e il correlato svolgimento della valutazione strategica: i presupposti di tali accordi, pertanto, dovrebbero essere parte integrante della valutazione, attraverso gli apporti dei soggetti interessati. Il ricorso allo strumento degli accordi, inoltre, è individuato in alcuni casi dal legislatore in funzione della valutazione integrata in sede di pianificazione territoriale di interessi oggetto di disciplina "differenziata", nel significato già visto nel lavoro, e con le criticità già segnalate in caso di meccanismi di prevalenza necessaria dell'interesse protetto, disincentivanti l'attitudine collaborativa. La collaborazione tra livelli di governo del territorio si presenta altresì quale via necessaria per il superamento dell'esercizio frammentato, e dunque inadeguato, anche sotto il profilo dell'assolvimento degli

obblighi di valutazione strategica, della funzione di pianificazione territoriale a livello locale⁶³³, anche nella direzione del superamento delle debolezze degli strumenti di piano di area vasta (rispetto ai quali deve tenersi conto della trasformazione delle Province in enti di c.d. secondo livello).

La debolezza degli strumenti di governo del territorio più estesi, e comunque di quelli di livello intermedio, può riconnettersi altresì, oltre che alla scarsa forza istituzionale dell'ente territoriale responsabile, alla perdita di prescrittività sempre più evidente della funzione di programmazione e indirizzo economico associata a tali strumenti con riferimento alle linee di sviluppo dei territori governati. Tale perdita di forza, costituente in realtà linea di tendenza comune agli strumenti di pianificazione territoriale, si associa come già visto (Cap. II, par. 4) a forme di competizione crescente tra i poli territoriali per la promozione del rispettivo sviluppo, con possibili effetti di frammentazione centrifuga e di scarsa comunicabilità tra le azioni di gestione del territorio. Da questo punto di vista, i rischi connessi a sistemi di governo del territorio potenzialmente “esplosi”, sotto il profilo della gestione degli effetti ambientali cumulativi e sinergici delle trasformazioni territoriali, costituiscono elemento aggiuntivo a sostegno della promozione di raccordi di coerenza tra i piani territoriali, senza che la diffusione dei processi valutativi strategici debba considerarsi per questo prodromica alla configurazione, o meglio alla riproposizione (ir-realistica), di impalcature gerarchiche tra i piani, per il vero mai del tutto attuate nell'ordinamento, comunque da tempo contraddette dalla diffusione di fattispecie di prevalenza *degli interessi* e di progressiva “depianificazione”.

La diffusione dei processi di valutazione strategica nella pluralità dei livelli di governo del territorio, tuttavia, in uno con la presa d'atto dei collegamenti tra i sistemi ambientali e territoriali, richiede in prospettiva il superamento, dell'alternativa tra piani per obiettivi multipli a coerenza debole, e dunque “passanti” rispetto all'effettivo bilanciamento degli interessi e alla risoluzione dei possibili conflitti, e la diffusione eccessiva di discipline vincolistiche e di forme di tutela differenziata, che rischiano peraltro di innescare controriproduttori fenomeni di sovrasfruttamento del territorio “libero”. L'innesto della valutazione ambientale strategica nel sistema dei piani, peraltro, ove attuato in effettiva aderenza con gli obiettivi di sostenibilità ad esso

⁶³³ Sotto questo aspetto, si assiste ad una valorizzazione degli strumenti di piano intercomunali e comprensoriali in alcune leggi di governo del territorio: v. ad esempio, L.R. Veneto n. 11/2004, art. 12, comma 4.

sottostanti, dovrebbe consentire, proprio attraverso le già descritte forme ricorsive di collegamento istruttorio e decisionale tra gli strumenti di piano, di ridurre i tempi di adeguamento degli stessi all'evoluzione dei contesti di riferimento, rendendo più circoscritte e residuali le fattispecie per le quali si rende necessario derogare al principio di (preventiva) pianificazione.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

A distanza di quasi un decennio dal primo recepimento della Direttiva europea sulla valutazione ambientale di piani e programmi, la piena integrazione di tale strumento nel sistema della pianificazione territoriale, e nell'ordinamento in generale, appare ancora lontana da un assestamento definitivo e dalla risoluzione della complessa molteplicità di questioni che essa pone sul piano dell'adattamento amministrativo a modelli istituzionali, organizzativi e decisionali non coincidenti, se non distanti, da quelli interni.

Tali profili di complessità, organizzativa e decisionale, sono posti innanzitutto, e già da tempo, non solo dalla normativa ambientale europea ma anche, e prima ancora, dall'adattamento degli strumenti normativi e amministrativi al governo delle relazioni con l'ambiente, inteso come sistema complesso, caratterizzato da profili di unitarietà e differenziazione, e in senso più generale, alla gestione comune dei rischi e delle incertezze poste da tale attività di governo e dei possibili conflitti discendenti da essa. Sotto questo versante, l'evoluzione del contesto sovranazionale ed europeo in materia ha portato all'identificazione di principi e strumenti che pongono in posizione preminente il processo decisionale pubblico quale modalità di coordinamento, integrazione e confluenza di competenze e di apporti, conoscitivi e valutativi, funzionale all'individuazione aperta di soluzioni improntate all'obiettivo dello sviluppo sostenibile in contesti di fisiologica incertezza e, al contempo, alla prevenzione del conflitto che da tale incertezza può insorgere. Sul piano più propriamente istituzionale, alla centralità del procedimento amministrativo, quale strumento di relazione con la complessità ambientale, si accompagna quella dell'adeguatezza degli assetti istituzionali, rilevante tanto con riguardo all'integrazione delle competenze per la formazione di decisioni complesse quanto in riferimento alla costruzione di *sistemi* decisionali in grado di "mimare" (non potendole riprodurre integralmente) le proprietà dell'ambiente come sistema complesso ed evolutivo, connotato da elementi di unitarietà e differenziazione.

Delle innanzi dette proprietà dell'ambiente partecipano in primo luogo i sistemi territoriali ed urbani in cui hanno luogo e trovano espressione le dinamiche produttive e

insediative umane. Anche prima della presa d'atto della complessità dinamica e "scalare" dell'ambiente, la funzione amministrativa di pianificazione (urbanistica e poi territoriale) ha rappresentato strumento preminente nella risoluzione dei conflitti d'uso del territorio e nella composizione degli interessi che su di esso incidono e trovano espressione. A tale funzione si è associata altresì, anche se non in modo uniforme, e in tempi diversi e più recenti, quella di "promozione" dello sviluppo (sostenibile) del territorio, all'interno di contesti sempre più competitivi e interconnessi. Rispetto a tale quadro, l'emersione progressiva della tutela dell'ambiente, quale interesse diffuso e trasversale alla pluralità dei livelli territoriali, interno e al contempo esterno ai medesimi, ha posto significativi problemi di adeguatezza rispetto ad assetti istituzionali non allineati alla pluralità delle interconnessioni tra interessi ambientali, imperniati sul principio di attribuzione e su meccanismi di prevalenza (tra piani e tra interessi), cui far corrispondere momenti vincolati oppure "liberi" di esercizio della discrezionalità della funzione pianificatoria. All'interno di siffatto assetto, la definizione dei contorni della materia della tutela dell'ambiente e di quella dell'urbanistica (prima) e del governo del territorio (successivamente) ha conosciuto, alternativamente, fasi di espansione e di ritrazione (o di relativizzazione), influenti tuttavia più sull'assetto delle competenze, normative e amministrative, che sulle modalità di gestione dell'interesse.

In questo quadro "di contesto", l'introduzione nel sistema della pianificazione territoriale della valutazione ambientale di livello strategico rappresenta, al di là delle specifiche problematiche applicative che essa pone, un elemento "spurio" perché basato principalmente su una logica amministrativa differente, di carattere cooperativo e dialogico tra i soggetti coinvolti nel processo decisionale e tra questi e il soggetto decisore, in funzione di supporto alla formazione di decisioni di carattere aperto. Tale modello procedimentale, almeno nella configurazione discendente dall'ordinamento europeo, sembra porre almeno due elementi di innovatività: il tendenziale superamento del principio di attribuzione con riguardo alla gestione dell'interesse ambiente, posto che di tale interesse, o meglio della sua integrazione nel processo decisionale, è responsabile tanto il soggetto decisore quanto i soggetti che nel processo intervengono in ragione delle specifiche competenze ad essi attribuite; l'introduzione di forme interne e progressive di verifica dell'adeguato esercizio della discrezionalità nel corso dell'iter decisionale, incentrate sull'adeguatezza del "metodo per decidere" prima ancora che sugli esiti in sé del processo decisionale, e sulla costatazione ricorsiva degli effetti della

decisione assunta, i quali, ancorché non incidenti sulla sua legittimità, possono nondimeno richiederne l'adeguamento secondo tempistiche non prestabilite. Ulteriore elemento discendente, quale presupposto di effettività e al contempo quale corollario (necessario), dell'innesto dello strumento procedurale della valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale consiste, a monte, nella predisposizione di un sistema di piani caratterizzato da inclusività dei differenti interessi incidenti sul territorio, in coerenza con la dimensione plurale della sostenibilità, da corrispondenza (e adeguatezza) ai contesti territoriali "governati" e da collegamenti informativi e conoscitivi.

Rispetto a tali profili di (apparente) innovatività, diverse sono le resistenze "di contesto" che sembrano tuttora opporsi ad un completo recepimento della logica dello strumento: la considerazione della tutela dell'ambiente quale interesse estraneo, o comunque in tendenziale opposizione alle scelte di pianificazione degli enti territoriali, con la conseguente permanenza di un approccio di controllo dell'esercizio della discrezionalità del potere di piano; la tendenza (contrapposta e speculare) di ridurre la valutazione strategica esclusivamente a forma di verifica interna al processo di pianificazione, con i rischi di autoreferenzialità che ne conseguono, anche e soprattutto rispetto ai rilevanti margini di discrezionalità procedimentale lasciati aperti dalla valorizzazione dei profili metodologici della valutazione; la sovrapposizione del recepimento della valutazione strategica alla permanenza diffusa di forme di tutela "differenziate" degli interessi ascrivibili alla tutela ambientale e di strumenti di pianificazione settoriali rispetto ai quali la valutazione, intesa quale strumento di promozione di obiettivi di sostenibilità, può esplicare un potenziale limitato.

Nondimeno, anche il modello procedimentale della valutazione strategica sembra presentare rischi endogeni: da un lato una possibile svalutazione comunicativa dello strumento, funzionale principalmente al coagulo del consenso intorno a scelte pubbliche complesse, prima ancora che al raggiungimento effettivo di obiettivi di elevato livello di tutela dell'ambiente; dall'altro, all'opposto, l'eventualità che ogni scelta di pianificazione debba comunque essere preordinata aprioristicamente alla protezione dell'interesse ambientale, con la conseguente esclusione di ogni alternativa che non sia rivolta principalmente a tale protezione, schiacciando le altre dimensioni della sostenibilità. In ultimo, sembra doversi includere tra i profili di rischio la scarsa

consapevolezza degli aspetti di complessità decisionale (inerenti alla strutturazione del processo valutativo) e organizzativa (relativi alla corretta allocazione delle competenze e delle risorse occorrenti) che l'appropriata attuazione dello strumento richiederebbe: una mancata comprensione di tali aspetti potrebbe tradursi in una banalizzazione formale dello strumento valutativo, e dunque in un suo rigetto sostanziale. Allo stesso modo, appare necessaria una consapevolezza realistica in ordine ai presupposti di contesto per un efficace dispiegamento delle potenzialità della valutazione strategica, tra cui la costruzione di un sistema di piani (e di politiche) in connessione tra loro e in relazione di reciproco adattamento, senza che tale costruzione possa tuttavia assimilarsi ad architetture e geometrie astratte della cui inattuabilità l'ordinamento ha già dato prova e che appaiono semmai ancora più irrealistiche all'interno di contesti territoriali in trasformazione nel quadro di una dimensione a-statuale.

BIBLIOGRAFIA GENERALE

ALCARO L.– TARDELLI T., *Valutazione ambientale strategica (Vas) e pianificazione territoriale: la nuova disciplina ex d.lgs. 152/2006 tra concertazione e partecipazione per una auspicata tutela integrata dell'ambiente*, in *Nuova Rass.*, n. 15-16 2006, 2032.

AMOROSINO S., *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova 2008

AMOROSINO S., *Profili pubblici essenziali in tema di valutazione ambientale strategica*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, 247

BACCARINI S., *Sindacabilità della discrezionalità del potere di pianificare e legittimità della normativa*, in *Riv. giur. edilizia* 2013, V 219

BARONE A., *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Cacucci, Bari, 2013

BARTOLINI A., *Le pianificazioni differenziate e il diritto mite*, in *Riv. giur. ed.* 2013, 93

BONETTI T., *Il diritto del governo del territorio tra assetti territoriali e sviluppo economico*, Bologna, 2011

BOSCOLO E., *La Valutazione Ambientale Strategica*, in V.ITALIA (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, 2008.

BOSCOLO E., *La Valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. Giur. Edilizia* 2008, I, 3

BOSCOLO E., *La Valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla via alla vas*, in *Urb. app.* n. 10/2002, 1121

BOSCOLO E., *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. app.* n. 9/2010, 1108

BOSCOLO E., *VIA e VAS riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. app.* n. 5-2008

BOSCOLO E., *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Milano 2006

BOSCOLO E., *Il superamento del principio della gerarchia tra i piani: il primato del comune e l'indebolimento della pianificazione sovracomunale*, in *Nuova Rass.* 2006, 5, 538

BUCKLEY R., *Strategic Environmental Assessment of Policies and Plans: legislation and implementation*, in *Impact assessment and Project Appraisal*, Vol. 18, 3, 2000, 209-216

CAFAGNO M., *Principi e Strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino 2007

CALEGARI A., *Autonomia comunale e ruolo di Province e Regioni nel procedimento di formazione del P.R.G.*, in *Nuova Rass.* 2006, 568

CALABRÒ M., *Il principio di flessibilità nel rapporto tra pianificazione comunale e sovracomunale: uno sguardo alla legislazione regionale*, in *Riv. giur. edilizia* 2008, VI, 243

CAMPAGNOLA A., *Il coordinamento dei piani paesaggistici con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Gazzetta Ambiente*, 2004

CAMPOLO M., *Interessi ambientali e pianificazione del territorio. La valutazione di impatto ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999

CAMPOS VENUTI G., *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967.

CANGELLI F., *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino, 2012

CARUSO G.- SANTIAPICHI X., *Parere VAS a effetto conformativo obbligatorio*, in *Guida al diritto*, 2010, 7, 20

CASHMORE M. - GWILLIAM R.- MORGAN R.- COBB D.- BOND A., *The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, December 2004, 22(4), 295-310

CASINI L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, 2005.

CASINI L., *L'inchiesta pubblica. Un'analisi comparata*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007, 43.

CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2007, 3.

CAVALLARO M. C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2007, 467

CATTANEO S. (a cura di), *Valutazione di impatto ambientale e pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1992

CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, agosto 2013, in www.giustamm.it

CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1985, 386

- CERUTI M., *La fase della consultazione nella valutazione ambientale strategica di piani e programmi: la Corte di Giustizia detta agli Stati Membri le regole per la designazione dell'Autorità competente (interna o esterna all'ente pianificatore?) e dei termini congrui per l'espressione del parere*, in *Riv. Giur. Amb.* 2012, II, 234
- CICERCHIA A., *Pianificazione strategica e ambiente*, Franco Angeli, Milano, 2000
- CLEMENTI A., *Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*, in *Riv. giur. edilizia III*, 2013, 129
- COCCONI M., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, 2010.
- COCCONI M., *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 2009, 3, 707
- COLOMBO L. (a cura di), *Pianificazione urbanistica e valutazione ambientale*, Ed. Le Penseur, 2012
- COLOMBO L. (a cura di), *La Valutazione ambientale nei piani e nei progetti*, Ed. Le Penseur, 2008
- DALAL-CLAYTON B.– SADLER B., *Strategic Environmental Assessment. A sourcebook and Reference Guide to international experience*, Earthscan, London, 2005
- DALAL-CLAYTON B. – SADLER B., *Sustainable Development Strategies. A resource book*, Earthscan, London, 2002
- DE LEONARDIS F., *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in *Diritto dell'Ambiente* G.ROSSI (a cura di), 2008
- DELL'ANNO P. (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, Maggioli, Rimini, 1987
- DE MULDER J., *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi*, in *Riv. Giur. Amb.* 2001, 939
- DI DIO F., *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, 6, 953.
- ELLING B., *Rationality and effectiveness: does EIA/SEA treat them as synonyms?*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, June 2009, 27(2), 121-131
- FANTIGROSSI U., *Autonomia e terzietà per l'autorità competente in materia di VAS*, in *Riv. Giur. ambiente*, 2010, 6, 1012
- FANTIGROSSI U., *L'autorità competente in materia di VAS senza terzietà*, in *Riv. Giur. ambiente* 2011, 3-4, 0531

FILPA A.– TALIA M., *Fondamenti di governo del territorio. Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche*, Carocci, Roma, 2009

FERRARA R., VIDETTA C., *La valutazione di impatto ambientale*, CEDAM, 2000

FERRARA R., *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la precauzione inutile?*, in *Riv. Giur. Edilizia* 2008 2012, II, 61

FISCHER T.B., *The Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment. Towards a more systematic approach*, Earthscan, London, 2007

FISCHER T.B., *Strategic environmental assessment. Effective planning instrument or lost concept?*, in *Planning Practice and Research*, Vol 17 (1), 2002, 31 – 34

FISCHER F. –FORESTER J., *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London, 1993

FISCHER T.B., *Benefit Arising from SEA Application*, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 19(2), 143 – 173, 1999

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Ambiente*, N. 0/2010

FRACCHIA F., *The Legal Definition of Environment: From Rights to Duties*, *Legal Studies Research Paper Series*, N. 06/2009, in SSRN <http://ssrn.com>

FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Edilizia Scientifiche Italiane, 2010

FRACCHIA F., MATTASSOGLIO F., *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di V.I.A. e V.A.S. alla luce del d.lgs. 152/2006*

FRACCHIA F., *La disciplina italiana e le tecniche di decisione nella gestione dell'ambiente*, in *Economia Fonti Energia e ambiente*, 2, 2008

FRACCHIA F., *Governo del territorio e ambiente*, in S.CIVITARRESEMATTEUCCI-E.FERRARI-P.URBANI(a cura di), *Il governo del territorio*, Pubblicazioni AIDU, Milano, 2002

GARANO M., *La valutazione ambientale strategica. La decisione strategica nelle politiche, nei piani e nei programmi urbanistici*, Gangemi, Roma, 2004

GIANNINI M.S., *Ambiente. Saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1979, 15

GIANNINI M.S., *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur compl. Cass. civ.* 1950, II, 882

GOLA M., *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Giuffrè, Milano, 1995

- GRASSI S., *Problemi costituzionali di diritto dell'Ambiente*, Giuffr , Milano, 2012, 206
- GRECO N., *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente*, 1989
- HAYER M.A., *The politics of environmental discourse: ecological understanding and the policy process*, Clarendon Press, 1997
- HOLDER J., *Environmental Assessment. The regulation of decision making*, Oxford University Press, 2006.
- IACOVONE G., *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010
- JONES C. –BAKER M.– CARTER J.– JAY S.– SHORT M.– WOOD C., *Strategic Environmental Assessment and land use planning. An international evaluation*, Earthscan, London, 2005
- KORNOV L. - THISSEN W.A.H., *Rationality in decision and policy-making: implications for strategic environmental assessment*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, September 2000, 18(3), 191-200
- LANZA A., *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 1997
- K.N.LEE, *Compass and Gyroscope. Integrating Science and Politics For the Environment*, Island press, 1993
- LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna 2007
- LOMBARDI P., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2010, II, 93
- LOMBARDI P., *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Giuffr , 2012
- MARINIELLO M.L., *La dimensione procedurale della Valutazione ambientale strategica: un'analisi comparata*, Edilizia Scientifiche Italiane, 2011
- MANTINI P., *Dall'urbanistica per piani ed accordi al governo liberale del territorio per sussidiariet  e concorsualit *, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2013, II, 141
- MAROTTA L., *Pianificazione urbanistica e discrezionalit  amministrativa*, Cedam, Padova, 1988
- MARSDEN S., *Strategic Environmental Assessment in International and European Law*, Earthscan, London, 2008
- MAZZAROLLI L., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, 1962

MORBIDELLI G., *Voce Pianificazione Territoriale e Urbanistica*, Enc. Giur. Vol 23, Roma, 1990

MORBIDELLI G., *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974

MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, 1121

MILONE A., *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/2010*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2011, II-III, 95

MILONE A., *Orientamenti giurisprudenziali in materia di VIA*, in *Riv. giur edilizia* 2011, I, 19

MILONE A., *Il Consiglio di Stato e la "fisiologica" individuazione dell'autorità competente per la vas all'interno dell'autorità procedente*, in *Riv. giur. edilizia* 2011, 4, 953

NAPOLITANO G. - ABRESCIA M., *Analisi Economica del Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2008

PAGLIARI G., *Pianificazione urbanistica e ambiente – V.I.A. e V.A.S.*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2011

PARTIDARIO M R., *Strategic environmental assessment: Key Issues Emerging from recent practice*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 1996, 16, 31-55

POPE J. et al., *Conceptualising sustainability assessment*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2004, 24, 6

PORTALURI P.L., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003

RENNA M., *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in *Diritto dell'Ambiente*, a cura di G.P. ROSSI, Giappichelli, Torino, 2008

RUNHAAR H.- DRIESSEN P.P.J., *What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision making*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, March 2007, 25(1), 2-14

SANDULLI A.M., *Competenza e coordinamento di competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale generale*, in *Riv. Giur Edilizia*, 1961, III, 149

SANDULLI A.M., *Appunti per uno studio dei piani regolatori*, in *Riv. Giur. Ed*, 1958, II, 131

SALARDI S., *Sustainable development: Definitions and Models of Legal Regulations*, in *Riv. Quadr. Ambiente*, N. 1/2011, 77

- SALZANO E., *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, 2002
- SCHIAVANO M.L., *Verso la direttiva comunitaria sulla valutazione ambientale strategica: riflessioni sulla posizione comune del Consiglio CE*, in *Dir. Reg.*, 2000, 789
- SHEATE W.R., *The EC directive on strategic environmental assessment: A much needed boost for environmental integration*, in *European Environmental Law Review*, 2003, vol. 12, pp. 331-347
- SIMON H.A., *Il comportamento amministrativo*, Trad. S. CIMMINO, Il Mulino, Bologna, 1957
- SIMONATI A., *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, in *Riv. giur. ed.* 2013, 99 ss.
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, 1984
- STELLA RICHTER P., *La pianificazione territoriale come strumento di prevenzione del danno ambientale*, in *Giust. Civ.* 1988, III, 161
- STELLA RICHTER P., *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia* 1989, 607
- STELLA RICHTER P., *Diritto Urbanistico. Manuale Breve*, Giuffrè 2005
- STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, 2006
- STELLA RICHTER P., *L'evoluzione della dottrina in materia urbanistica ed edilizia*, in *Riv. Giur. edilizia* 2009, 1, 25
- STELLA RICHTER P., *Giudizio amministrativo e governo del territorio*, in *Riv. Giur. edilizia* 2013, V, 207
- STOEGLEHNER G. - BROWN A.L. - KORNOV L.B., *SEA and planning: "ownership" of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, June 2009, 27(2), 111-120
- TABELLINI L., *La direttiva 2001/42CE (direttiva VAS). Opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario*, in *Riv. giur. amb.* II, 2005, 685
- THAKUR U.J. - GAZZOLA P.- PEEL D.- FISCHER T.B. - KIDD S., *Effectiveness of strategic environmental assessment. The significance of learning*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, June 2009, 27(2), 133-144
- THERIVEL R., *Strategic Environmental Assessment in Action*, Earthscan, London, 2004
- THERIVEL R., *The practice of strategic environmental assessment*, Earthscan, London, 1996

THERIVEL R. - BROWN A.L., *Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, September 2000, 18(3), 183-189

TUMBOLO R., *Autorità procedente e autorità competente in materia di VAS: la Corte di Giustizia riapre il dibattito*, in www.federalismi.it n. 25-2011.

TETLOW M.F. - HANUSCH M., *Strategic environmental assessment: the state of the art*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, March 2012, 30(1), 15-24

URBANI P., *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, I, 138

URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2001, I, 199

VASMEIR M., *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 38 2001

VERHEEM R.A.A. - TONK J.A.M.N., *Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, September 2000, 18(3), 177-182

WOOD C.– DJEDDOR M., *Strategic Environmental Assessment: EA of policies, plans and programs*, in *Impact Assessment Bulletin* 1992, 10, n. 1