



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: VINCA - VAS

TAR FVG nn. 374, 375, 376, 377 e 378 dd. 10 settembre 2025 – VINCA di II livello negativa superabile esclusivamente in presenza di pregnanti ed eccezionali motivi di interesse pubblico; natura della VAS: costituisce un procedimento a sé stante autonomo rispetto alla pianificazione cui accede; modalità della VAS: obbligo di valutazione imparziale e neutra ad opera dei valutatori incaricati dall'Ente

Con il grappolo di sentenze in argomento, il TAR FVG decide sull'impugnazione ad opera di alcuni privati espropriandi e delle associazioni ambientaliste degli atti adottati nell'ambito della articolata procedura concernente l'approvazione del progetto dell'opera denominata "Cabinovia metropolitana Trieste – Porto Vecchio – Carso", intervenuti a seguito delle sentenze del TAR FVG n. 199/2024 e n. 200/2024, che avevano già accolto i primi ricorsi delle suddette associazioni. In estrema sintesi, la vicenda iniziava con l'approvazione da parte del Comune di Trieste di una variante al PRGC di livello comunale per la realizzazione di una cabinovia di lunghezza complessiva di 4,2 km, composta da una tratta verticale e una tratta orizzontale. La tratta verticale, oggetto della variante incide su due siti a protezione speciale Natura 2000. Nell'ambito dell'avviato procedimento di VAS, il Comune di Trieste aveva richiesto alla Regione l'avvio della procedura di VINCA livello II, ai sensi del DPR 357/1997. Il Servizio VIA regionale, al fine di effettuare le verifiche circa la sussistenza delle "ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze di primaria importanza per l'ambiente", che in base all'art. 1 del citato DM 184/2007 comportano un'eccezione al divieto di realizzazione di impianti a fune in zona ZPS, sospendeva il procedimento ambientale e convocava una Conferenza di Servizi istruttoria, tra i Servizi ed Enti competenti ad esprimersi. Il procedimento relativo alla valutazione delle condizioni per l'applicazione della deroga relativa all'installazione di impianti a fune, si concludeva positivamente ritenendo che il progetto fosse riconducibile all'ipotesi di cui all'ultimo capoverso dell'art. 1 DM 184/2007, in considerazione della riduzione di emissioni di CO2 ottenibile in base al progetto medesimo, come da stima del Comune di Trieste. Veniva quindi riavviato il procedimento di VINCA di livello II, che si concludeva con il decreto del Servizio VIA che stabiliva di "valutare negativamente, ai sensi del sesto comma dell'art. 5 del DPR 357/1997, la variante al piano Regolatore Generale Comunale di livello comunale, non potendo escludersi una incidenza significativa sui Siti Natura 2000.

Il Comune di Trieste richiedeva allora alla Regione l'avvio del procedimento di VINCA di livello III sul presupposto dell'assenza di alternative progettuali e della sussistenza di motivi rilevanti di interesse pubblico, in considerazione della ravvisata riduzione di emissioni di CO2 ottenibile in base al progetto medesimo, a giustificazione dell'intervento. All'esito del procedimento di VINCA di III livello, la Regione adottava la DGR relativa alla realizzazione, per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, della variante al PRGC. A seguito del deposito delle sentenze TAR FVG nn. 199 e 200/2024, che avevano rilevato che "il procedimento di VINCA seguito dalla Regione non è conforme al modello legale, essendosi verificata una sorta di inversione procedimentale che, in violazione della normativa di settore, ha determinato l'anticipazione della valutazione dei 'motivi imperativi' prima dell'opportuna valutazione 'e della dimostrazione dell'inesistenza di 'soluzioni alternative'", lasciando alla Regione la scelta se proseguire il procedimento di VINCA nella terza fase avviata o regredire al livello precedente, la Regione aveva proseguito ritenendo la valutazione negativa sulla variante impugnata superabile sia per 'ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze di primaria importanza per l'ambiente' e (che) da motivi imperativi di rilevante interesse pubblico .. (ritenendo) non siano ravvisabili soluzioni alternative possibili in grado di garantire il raggiungimento del medesimo interesse pubblico e finalità della proposta originale".

Con le sentenze in commento, il TAR, dopo aver estromesso i Ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti ed il MASE dal giudizio e respinto le eccezioni in rito, innanzitutto precisa che l'eccepita omessa valutazione di alternative progettuali adeguate circa la scelta di realizzare o meno l'impianto, la sua localizzazione e quella attinente alle tecnologie da prediligere, non può costituire oggetto del giudizio amministrativo in quanto il Giudice "non può sostituire all'apprezzamento dell'amministrazione il proprio soggettivo apprezzamento in particolare nel valutare l'alternativa/opzione – zero, poiché tale giudizio – ossia quello che si spinge a mettere in discussione financo la realizzabilità dell'opera – è quello che più si approssima alla scelta di merito (Cons. Stato, sez. IV, 6 settembre 2023 n. 8187)" (cfr. Cons Stato sez. IV, 1.10.2024, n. 7884).

Tanto premesso, tuttavia, il TAR riconosce in concreto l'illegittimità della DGR impugnata in quanto frutto di una istruttoria carente circa l'individuazione delle "circostanze eccezionali costituenti 'motivi imperativi'", (soli a consentire che) l'obiettivo di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche nelle zone speciali di conservazione possa cedere dinanzi ad altre

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

considerazioni di interesse pubblico particolarmente pressanti, a condizione tuttavia che l'Amministrazione adotti le misure compensative necessarie". Come chiaramente prevede l'art. 1 ultima parte del DM n. 184/2007, "pur a fronte di un giudizio di compatibilità ambientale negativo, gli interventi o i progetti oggetto di verifica possono comunque essere "autorizzati" in via derogatoria, laddove ricorrano quei pregnanti ed eccezionali motivi di interesse pubblico - da interpretarsi restrittivamente - espressamente indicati". In sostanza, la sentenza stigmatizza la valutazione regionale positiva pur in mancanza di un completo ed approfondito controllo sui dati forniti dal Comune, alla luce delle chiare disposizioni di cui all'art. 1 del DM n. 184/2007 e dell'art. 3, comma 2, lett. K bis) della L.R. FVG 14.06.2007, n. 14, che statuisce il divieto di "realizzazione di nuovi impianti di risalita a fune e nuove piste da sci" nelle zone oggetto di protezione speciale, riprendendo testualmente l'art. 5, comma 1, lett. m) del DM 17 ottobre 2007. In particolare, la valorizzazione della riduzione della CO2 conseguente alla realizzazione dell'opera, sola motivazione a sostegno della deroga, secondo il TAR risulta generico e privo di quei caratteri di certezza e specificità richiesti dalla natura eccezionale dell'autorizzazione ad incidere su una zona a protezione speciale, per di più basandosi su differenti modalità di calcolo operate dai due Enti, ed avendo invece il Comune l'obbligo di valutare puntualmente i benefici conseguenti al risparmio di CO2 grazie alla cabinovia, nell'area vasta, coincidente con l'area metropolitana di Trieste. In conclusione, si afferma, non è dato evincere con la necessaria certezza l'effettivo beneficio per la salute umana e l'ambiente, atteso dalla realizzazione dell'opera, tale da giustificare l'incisione del sito Natura 2000 e il grave danno alla biodiversità.

Circa il procedimento di VAS, la sentenza, pur prendendo atto della sussistenza di un orientamento che identifica nella valutazione ambientale in parola una fase interna nell'ambito del procedimento pianificatorio, quale mero passaggio endoprocedimentale di esso, tuttavia ritiene maggiormente persuasiva l'opzione ermeneutica affermata secondo cui la VAS costituisce un procedimento a sé stante, dotato di una sua autonomia, rispetto alla più generale procedura di pianificazione. Tanto premesso, il Giudice ricorda che la VAS richiede la formulazione da parte di un'autorità competente a rendere la valutazione di un proprio "parere motivato", quale valutazione completa, imparziale e adeguatamente motivata della proposta di piano, del rapporto ambientale e degli allegati: secondo il TAR tale parere imparziale e terzo è mancato nel caso concreto, laddove esso è stato reso dal soggetto procedente (Comune) con l'ausilio di un gruppo di esperti, nominati dallo stesso Ente che, peraltro, risultano essere i medesimi professionisti precedentemente incaricati dal soggetto proponente, con "una sovrapposizione di ruoli che mette a repentaglio la necessaria imparzialità e neutralità di giudizio che deve caratterizzare l'operato dei valutatori.", come affermato dalla Corte giustizia UE 20.10.2011, n. 474.

Link: [https://mdp.giustizia-](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300091&nomeFile=202500374_01.html&subDir=Provvedimenti)

[amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300091&nomeFile=202500374_01.html&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300091&nomeFile=202500374_01.html&subDir=Provvedimenti)

[https://mdp.giustizia-](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300092&nomeFile=202500375_01.html&subDir=Provvedimenti)

[amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300092&nomeFile=202500375_01.html&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300092&nomeFile=202500375_01.html&subDir=Provvedimenti)

[https://mdp.giustizia-](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300093&nomeFile=202500376_01.html&subDir=Provvedimenti)

[amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300093&nomeFile=202500376_01.html&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300093&nomeFile=202500376_01.html&subDir=Provvedimenti)

[https://mdp.giustizia-](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400232&nomeFile=202500377_01.html&subDir=Provvedimenti)

[amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400232&nomeFile=202500377_01.html&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400232&nomeFile=202500377_01.html&subDir=Provvedimenti)

[https://mdp.giustizia-](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400299&nomeFile=202500378_01.html&subDir=Provvedimenti)

[amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400299&nomeFile=202500378_01.html&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400299&nomeFile=202500378_01.html&subDir=Provvedimenti)