

# VINCA e titolo edilizio: quando impugnare il permesso di costruire non serve

*La valutazione di incidenza ambientale incide sulla scelta di realizzare l'opera e deve essere contestata nella fase di approvazione del progetto, non con l'impugnazione del permesso di costruire*

di [Redazione tecnica](#) – 18.03.2026

Quando la VINCA può essere davvero contestata? E su quale atto? Quando un intervento può incidere su un sito protetto, la questione non è solo capire se la **valutazione di incidenza ambientale (VINCA)** sia stata svolta correttamente, ma anche individuare il momento e l'atto giusto su cui intervenire.

È sufficiente contestarla impugnando il **permesso di costruire**, che rappresenta l'atto più visibile e immediatamente percepibile, oppure bisogna risalire alla fase precedente, quando l'amministrazione ha approvato il progetto e ha deciso di realizzare l'opera? E cosa accade se quella decisione non viene impugnata nei termini?

Sono domande dalle quali può dipendere la sorte del ricorso, come dimostra la **sentenza del Consiglio di Stato 23 febbraio 2026, n. 1453**, che offre una risposta molto chiara e con ricadute operative immediate: non sempre l'ultimo atto del procedimento è quello su cui concentrare la contestazione e non sempre il permesso di costruire è il vero fulcro della decisione amministrativa.

## **VINCA e permesso di costruire: perché la decisione si gioca nella fase di approvazione del progetto**

Il caso esaminato dal Consiglio di Stato riguarda la realizzazione di una **struttura cinofila su aree comunali**, un intervento che si inserisce in un contesto procedimentale articolato ma tutt'altro che atipico.

L'amministrazione comunale aveva avviato il percorso con una **deliberazione di approvazione del progetto**, con cui non solo veniva approvato l'intervento, ma si esprimeva in modo chiaro la volontà di realizzarlo, definendone localizzazione e caratteristiche essenziali. È proprio in questa fase che si forma la **decisione sostanziale dell'amministrazione**.

A valle di questa scelta si collocano poi gli ulteriori atti del procedimento: le verifiche ambientali, tra cui la **VINCA**, e infine il rilascio del permesso di costruire, necessario per dare concreta attuazione all'intervento.

Nel caso in esame, le associazioni ricorrenti hanno impugnato diversi atti della sequenza, concentrando però una parte rilevante delle censure proprio sul **permesso di costruire**. In particolare, hanno dedotto l'omesso o comunque illegittimo svolgimento della valutazione di incidenza ambientale, ritenuta necessaria in ragione della possibile interferenza dell'opera con un sito protetto.

La contestazione, quindi, non riguardava aspetti marginali o esecutivi, ma incideva direttamente sulla **compatibilità ambientale dell'intervento** e, in ultima analisi, sulla stessa scelta di realizzarlo.

## **Valutazione di incidenza ambientale (VINCA): normativa e rapporto con il titolo edilizio**

Per comprendere fino in fondo il ragionamento del Consiglio di Stato è utile ricostruire il quadro normativo di riferimento, che non si esaurisce nella sola disciplina ambientale, ma coinvolge anche le regole del procedimento amministrativo e il ruolo del titolo edilizio.

Il primo livello è quello della **valutazione di incidenza ambientale (VINCA)**, prevista dalla direttiva 92/43/CEE e recepita nel nostro ordinamento dal **d.P.R. 357/1997**. La normativa impone che ogni piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito della rete Natura 2000 sia sottoposto a una verifica preventiva di compatibilità.

Il punto centrale è che la valutazione deve intervenire **prima della decisione sull'intervento**. Non è un controllo successivo né un adempimento formale, ma una condizione che incide direttamente sulla possibilità stessa di realizzare l'opera.

Su un piano diverso si colloca la disciplina edilizia. Il **d.P.R. n. 380/2001** attribuisce al permesso di costruire una funzione di verifica della conformità urbanistica ed edilizia, collocandolo in una fase già definita sul piano decisionale.

Questo consente di distinguere con chiarezza tra due momenti:

- fase decisionale, in cui si valuta se l'intervento possa essere realizzato, anche sotto il profilo ambientale;
- fase attuativa, in cui tale decisione viene tradotta in un titolo edilizio.

A completare il quadro interviene il **Codice del processo amministrativo**, che impone di impugnare l'atto lesivo nei termini di legge: se la decisione sostanziale non viene contestata, diventa definitiva e non può essere rimessa in discussione attraverso atti successivi.

### **Permesso di costruire come atto esecutivo: l'orientamento del Consiglio di Stato**

Il Consiglio di Stato ha costruito il proprio ragionamento partendo dalla **sequenza procedimentale** e dal ruolo che ciascun atto assume.

Il punto di partenza è la deliberazione comunale che ha approvato il progetto e ha espresso la scelta di realizzare l'opera. È in quel momento che si forma la **valutazione complessiva dell'intervento**, inclusi i profili ambientali.

Gli atti successivi si collocano invece nella fase attuativa.

Su questa base, Palazzo Spada ha qualificato il **permesso di costruire come atto meramente esecutivo**, chiarendo che:

- non introduce nuove valutazioni;
- non riapre quelle già compiute;
- si limita a dare esecuzione a una decisione già assunta.

Da qui il passaggio decisivo. Se la **VINCA incide sulla scelta di realizzare l'opera**, il suo eventuale vizio deve essere fatto valere contro l'atto che contiene quella scelta, cioè la deliberazione di approvazione del progetto.

Contestare la VINCA sul permesso di costruire significa, invece, colpire un atto che non è il luogo in cui quella valutazione si forma. Ne consegue un effetto rilevante: poiché la deliberazione comunale non era stata impugnata nei termini, la decisione si è **consolidata** e non può essere rimessa in discussione attraverso atti successivi.

In altre parole, la **tempistica dell'impugnazione** diventa decisiva: se si interviene nel momento sbagliato, anche una censura potenzialmente fondata non può essere esaminata.

### **Le conseguenze operative della sentenza**

In conclusione, il Consiglio di Stato non è entrato nel merito della censura sulla VINCA, dichiarando irricevibili i motivi per tardività, in quanto diretti contro un atto – il permesso di costruire – che ha natura meramente esecutiva rispetto alla precedente deliberazione comunale, anch'essa impugnata ma ormai fuori termine.

Il nodo è nella qualificazione del **permesso di costruire come atto meramente esecutivo**, mentre la decisione sostanziale era già contenuta nella deliberazione comunale, rimasta non impugnata.

Da qui discendono alcune indicazioni operative chiare:

- è essenziale individuare correttamente **l'atto realmente lesivo**, che non sempre coincide con quello finale;
- la **VINCA incide sulla decisione** e deve essere contestata nella fase in cui l'intervento viene approvato;
- impugnare il titolo edilizio, in questi casi, significa spesso **arrivare fuori tempo**.

La sequenza degli atti assume quindi un rilievo decisivo: ogni fase ha un proprio contenuto e un proprio momento, e saltare quello corretto significa, nella pratica, perdere la possibilità di far valere determinate censure.