

ALTERNATIVA ZERO NELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE E SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

DI ADA LUCIA DE CESARIS

Consiglio di Stato, Sez. II, 8 marzo 2021, n. 1902 – Pres. Deodato, Est. Sabato – Regione Abruzzo – Comitato di Coordinamento Regionale Valutazione Impatto Ambientale, Direzione Parchi Territorio Ambiente Energia (Avvocatura generale dello Stato) c. Associazione G. C. Rocca di Mezzo (Avv.ti Mario Sanino, Ettore De Paulis, Alessandro Moriconi e Carlo Celani) e altri.

Nello studio di compatibilità ambientale, il proponente ha l'obbligo di inserire una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame, adeguate al progetto e alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali.

Il giudizio di valutazione d'impatto ambientale di un progetto deve ritenersi espressione di un'ampia discrezionalità e, dunque, in quanto tale va ritenuto insindacabile nel merito, e pertanto spetta al giudice amministrativo valutare esclusivamente la logicità, congruità e completezza dell'istruttoria che ne hanno determinato l'esito. Il giudice non può sostituire all'apprezzamento dell'amministrazione il proprio soggettivo apprezzamento, ma, allo stesso tempo, non può esimersi dal valutare l'eventuale erroneità dell'apprezzamento dell'amministrazione stessa, ove tale erroneità sia valutabile e in concreto rappresentata.

Il contenzioso alla base della pronuncia in esame ha ad oggetto l'impugnazione, da parte della associazione G. C. Rocca di Mezzo, di due pareri di VIA, con cui l'Amministrazione regionale esprimeva una valutazione non favorevole al progetto di un campo da golf, da realizzarsi all'interno del territorio del Comune di Rocca di Mezzo.

La ricorrente, con il ricorso principale, ha dapprima impugnato, avanti al T.A.R. per l'Abruzzo, il primo parere negativo, deducendo sia la violazione di norme procedurali, in ordine al difetto di partecipazione e di motivazione, sia il difetto dei presupposti in considerazione delle caratteristiche dell'intervento. Con i motivi aggiunti, ha poi impugnato il secondo parere negativo, evidenziando il rispetto e l'adempimento delle prescrizioni impartite a seguito del rigetto del primo progetto.

Il T.A.R. per l'Abruzzo, considerate anche le osservazioni difensive addotte dall'Amministrazione regionale, ha, da una parte, dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo, dall'altra, invece, ha accolto i motivi aggiunti, annullando il reiterato parere negativo impugnato.

In particolare, il T.A.R. ha ritenuto non idonei entrambi i motivi che avevano portato l'Amministrazione ad esprimere e a confermare il parere negativo sulla realizzazione dell'opera: il primo, col quale si evidenziava il mancato espletamento di ricerche per il rinvenimento di siti alternativi, reputando che questo non fosse un compito spettante al proponente; il secondo, con il quale l'Amministrazione aveva reputato non sostenibile l'entità dei movimenti di terra, non considerando questo un elemento in grado da solo di dimostrare un impatto ambientale di notevole portata.

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia in commento, ha riformato la sentenza del T.A.R., accogliendo l'appello proposto dall'Amministrazione regionale. In primo luogo, evidenziando la violazione della prescrizione di cui all'art. 22, comma 3, lett. d), D.Lgs. n. 152/2006 (T.U. ambiente), secondo la quale lo studio di impatto ambientale, predisposto dal proponente, deve contenere tra le informazioni obbligatorie *“una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali”*. Solo mediante queste indicazioni è infatti possibile garantire che la valutazione d'impatto ambientale non si limiti a una generica verifica di natura tecnica, circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma al contrario garantisca una *“complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa c.d. opzione-zero, il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225).

Inoltre, il Consiglio di Stato ha ribadito, in linea con le tesi difensive dell'Amministrazione regionale, che *“la valutazione di impatto ambientale di un progetto, per la pluralità, ampiezza e varietà degli interessi pubblici coinvolti, in parte tra di loro confliggenti, è improntata ad ampia discrezionalità, sia tecnica che amministrativa, e pertanto è da reputarsi insindacabile nel merito”*, precisando però che *“la successiva cognizione del giudice amministrativo deve ritenersi piena, nel senso che, pur non potendo il giudice sostituirsi alla amministrazione (in quanto siffatto potere è proprio soltanto della giurisdizione di merito), deve ritenersi ammissibile non più soltanto un esame estrinseco della valutazione discrezionale, secondo i noti parametri di logicità, congruità e completezza dell'istruttoria, estendendosi invece l'oggetto del giudizio anche alla esatta valutazione del fatto, secondo i parametri della disciplina nella fattispecie rilevante, ove in concreto verificabile (v., per tutte, Cons. Stato, IV, 9 aprile 1999, n. 601)”* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4775). Tutto ciò, però, chiarendo che *“il giudice non può sostituire all'apprezzamento dell'amministrazione il proprio soggettivo apprezzamento, ma, allo stesso tempo, non può esimersi dal valutare l'eventuale erroneità dell'apprezzamento dell'amministrazione stessa, ove tale erroneità sia valutabile e in concreto rappresentata”*.