

## LA “SOTTILE LINEA ROSSA”: IL CONSIGLIO DI STATO SU VIA E AIA

DI ANDREA GALLARINI

**Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Seconda, 12 aprile 2021, n. 2949 – Pres. Gianpiero Paolo Cirillo, Est. Roberto Politi – Omissis (Avv. Cacciavillani) c. Regione Friuli-Venezia Giulia (Avv.ti Volpe e Croppo), Provincia di Udine (non costituita), Comune di Trivignano Udinese (Avv.ti Zgagliardich e Manzi), Comune di Santa Maria La Longa (non costituito), ASL n, 5 – “Bassa Friulana” (non costituita), ARPA Friuli-Venezia Giulia (non costituita).**

[Conferma TAR Friuli – Venezia Giulia, n. 124 del 1° marzo 2013]

*La differenza tra la valutazione di impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) deve essere individuata nel fatto che mentre la prima si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tra il sacrificio ambientale imposto da un determinato progetto e l'utilità socioeconomica dallo stesso ritraibile – anche alla luce delle alternative possibili e della c.d. opzione zero – l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità dell'azione amministrativa.*

Con la recente sentenza in commento il Consiglio di Stato (rigettando l'appello proposto contro la sentenza del TAR Friuli – Venezia Giulia n. 124 del 1° marzo 2013) coglie l'occasione per individuare gli elementi costitutivi, la funzione e le finalità della VIA, indicando al contempo gli elementi che differenziano tale istituto rispetto alla diversa figura dell'autorizzazione integrata ambientale.

Questi i fatti che hanno spinto il Consiglio di Stato ad individuare, con precisione, i tratti distintivi della VIA.

Una società – partecipata dalla Provincia di Udine e statutariamente deputata alla gestione del ciclo dei rifiuti – presenta, nel settembre 2009, una richiesta di ampliamento (tramite realizzazione di una nuova vasca di stoccaggio) della discarica sita nel Comune di Trivignano Udinese, già destinata al conferimento dello scarto finale del processo di trattamento del rifiuto indifferenziato.

Con Deliberazione di Giunta n. 1781/2009, la Regione Friuli-Venezia Giulia giudica non compatibile il progetto di ampliamento della discarica. Tale delibera viene impugnata avanti al TAR Friuli – Venezia Giulia, il quale la annulla con sentenza n. 113/2011.

Viene, dunque, presentata una nuova richiesta di valutazione di impatto ambientale che – tuttavia – non incontra nuovamente il parere positivo di alcuni dei soggetti coinvolti.

In particolare, la Commissione VIA ritiene non superati i profili di incompatibilità ambientale “[...] *relativi alle ricadute economico sociali del progetto, alle prospettate alternative progettuali, alla gestione dei materiali da scavo, alle interferenze con le acque superficiali, alla viabilità, all’impatto sulla qualità dell’aria e sul suolo, sottosuolo e acque sotterranee [...]*”.

Sulla base di tali presupposti, con Deliberazione di Giunta n. 943/2012, la Regione Friuli – Venezia Giulia dà una nuova valutazione negativa, quanto all’impatto ambientale, del progetto di ampliamento della discarica.

Il provvedimento negativo è oggetto di censura avanti al TAR Friuli – Venezia Giulia, il quale rigetta il ricorso con sentenza n. 124 del 1° marzo 2013.

La sentenza viene impugnata avanti al Consiglio di Stato che, a sua volta, rigetta l’impugnazione con la decisione oggi in commento.

Ai fini della dimostrazione della infondatezza dei motivi di appello, il Consiglio di Stato parte dall’analisi degli elementi costitutivi della valutazione di impatto ambientale, per poi giungere alla individuazione degli elementi di differenziazione di tale istituto rispetto alla autorizzazione integrata ambientale.

In relazione al primo profilo, il Consiglio di Stato chiarisce – in primo luogo – la “portata complessiva” dell’analisi svolta in sede di VIA, ovverosia “[...] non [...] una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell’opera, ma [...] una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all’utilità socio – economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla c.d. opzione-zero [...]”.

Tale analisi – che, come indicato dal Consiglio di Stato, si traduce in una decisione finale “[...] schiettamente discrezionale [...] sul versante tecnico ed anche amministrativo [...]” – risulta preordinata alla tutela (certamente in chiave preventiva) dell’habitat umano, inteso come valore primario e assoluto<sup>1</sup>.

Si tratta, dunque, di una valutazione che non si esaurisce certo in una applicazione meramente oggettiva di regole scientifiche e tecniche – come accade, a titolo di mero esempio, in sede di definizione dei limiti di emissione in atmosfera di un camino di un impianto soggetto ad AIA – e che, al contrario “[...] *presenta [...] profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all’apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con conseguenti limiti al sindacato giurisdizionale sulla determinazione finale [...]*”.

In altri termini, la VIA costituisce – quanto all’ambito ambientale – il “luogo” ove (più che in altri moduli procedimentali) si concretizza la funzione amministrativa per eccellenza, ovverosia la funzione di comparazione e contemperamento degli interessi pubblici, da un lato, e degli interessi privati, dall’altro<sup>ii</sup>. Il tutto entro una cornice – quella procedimentale, soggetta al principio di legalità – tesa a garantire un eventuale successivo controllo giurisdizionale sull’esercizio di un potere chiaramente discrezionale.

Si comprende, dunque, facilmente la ragione per cui “[...] proprio per le finalità cui è preordinata la valutazione di impatto ambientale, la disciplina relativa ha prefigurato un modello di istruttoria aperto ai contributi partecipativi dei soggetti portatori di interessi pubblici e privati coinvolti nell’opera [...]”<sup>iii</sup>. Si considerino, a tal proposito, le previsioni di cui agli articoli 23 e 24 del D.lgs. 152/2006, che impongono l’immediata messa a disposizione al pubblico, con modalità idonee, della documentazione relativa al progetto dell’opera (inclusi lo studio di impatto ambientale e la sintesi non tecnica) di cui si chiede la valutazione di impatto ambientale.

Si tratta, chiaramente, di disposizioni che – come espressamente previsto all’art. 24 del D.lgs. 152/2006 (e al pari di quanto previsto per l’AIA) – sono volte a dilatare il più possibile la platea dei soggetti ammessi a partecipare alla valutazione dell’impatto ambientale, consentendo a chiunque vi abbia interesse di prendere visione della documentazione e di presentare proprie osservazioni, con nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.

È in tale contesto che il Consiglio di Stato individua l’elemento di distinzione tra VIA e AIA, qualificando quest’ultima come “[...] l’atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all’azione amministrativa, nel giusto contemperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell’impianto [...]”<sup>iv</sup>.

A giudizio del Consiglio di Stato, l’AIA costituisce – quindi – un particolare modulo procedimentale la cui sfera di operatività risulterebbe focalizzata sugli aspetti gestionali di un impianto inquinante, il tutto in un’ottica di efficientamento e speditezza dell’azione amministrativa, rispetto alla quale – proprio in sede di AIA – sarebbe assicurata una sua applicazione pratica integrata e coerente.

Ebbene, a tale assunto – certamente corretto – deve però far seguito una ulteriore considerazione, attinente ad un diverso profilo: infatti, quanto al profilo della tutela preventiva dell’ambiente, VIA e AIA risultano comunque accomunate dal principio di precauzione.

VIA e AIA, infatti, sono due istituti accomunati dal medesimo fine: appunto, la tutela preventiva e integrata dell’ambiente (come espressione del più generale principio di precauzione). Ciò che sembra distinguere VIA e AIA è, allora, la natura delle valutazioni svolte nell’ambito dei due procedimenti.

Nell’ambito della VIA sono svolte valutazioni di carattere discrezionale – non solo e non tanto nel senso di una discrezionalità tecnica – volte a verificare il rapporto costi/benefici, anche a livello sociale, conseguente alla realizzazione di un determinato progetto. Allo stesso modo, sempre in sede di VIA deve essere valutata la c.d. “opzione zero”<sup>v</sup>.

Si tratta, quindi, di valutazioni che – seppur finalizzate alla tutela preventiva dell’ambiente – caratterizzano la “politica ambientale”. Non è un caso che – ai fini della sottoposizione di un progetto a VIA – debba essere presentata, unitamente all’istanza, anche una sintesi non tecnica, predisposta al fine di consentire una agevole comprensione, da parte del pubblico, delle informazioni fornite nello studio di impatto ambientale.

In sede di AIA la valutazione è – *in primis* – di carattere tecnico. Nel contesto del procedimento di AIA, la valutazione *ex ante* e integrata della compatibilità ambientale di un impianto – e, quindi, le sue regole di funzionamento – devono essere condotte ed individuate sulla base di soluzioni tecniche, gestionali e di controllo standardizzate a livello europeo. Ci si riferisce, in questo caso, alle c.d. BAT (Best Available Techniques) o, in italiano, alle MTD (Migliori Tecnologie Disponibili).

La tutela dell’ambiente assicurata in sede di AIA è, quindi, in primo luogo una tutela di carattere prettamente tecnico, che – risolvendosi nella individuazione delle prescrizioni puntuali da rispettare nella fase di avvio, funzionamento e di *decommissioning* dell’impianto – assicura una tutela integrata delle varie matrici ambientali.

Ciò si riflette, peraltro, nella stessa struttura dell’autorizzazione integrata ambientale. Alla generale autorizzazione dell’impianto si accompagnano – infatti – puntuali prescrizioni di carattere tecnico nelle quali sono solitamente indicati e descritti: le attività svolte ed il relativo codice IPPC, il ciclo produttivo, gli impianti installati nel sito, la gestione degli scarichi, i limiti delle emissioni in atmosfera, le emissioni sonore, i piani di monitoraggio e controllo periodici.

Per quanto diverse, AIA e VIA sono – quindi – in ogni caso accomunate nel fine ultimo perseguito e legate “a doppio filo” dal medesimo principio ispiratore, quello di precauzione.

A riprova di tale assunto occorre richiamare, in ultimo, le previsioni di cui all’articolo 26 del D.lgs. 152/2006, a norma del quale il provvedimento di VIA è sempre integrato nell’autorizzazione integrata ambientale. Ciò a dimostrazione della diversità tra i due istituti – che non si sovrappongono e, quindi, non costituiscono una mera duplicazione l’uno dell’altro – e della loro comunanza di scopo.

---

<sup>i</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 18 marzo 2008, n. 1109

<sup>ii</sup> Cons. Stato, Sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783).

<sup>iii</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234);

<sup>iv</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2012, n. 5292.

<sup>v</sup> Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254 e 22 giugno 2009, n. 4206; Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 361 e 5 luglio 2010, n. 4246; Cons. Stato Sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2851.