

VIA E VAS: CONSIDERAZIONI SULLA SOTTILE LINEA DI DEMARCAZIONE TRA I DUE ISTITUTI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

DI FEDERICO VANETTI E CRISTIANO CIUFFA

Consiglio di Stato, Sez. IV – 23 giugno 2023, n. 6190 – Pres. Mastrandrea, Est. Loria – Comune di Acerra (Avv. Sasso) c. Regione Campania (Avv. Consoli), Città Metropolitana di Napoli (Avv. Marsico), Ministero della Difesa, ENAC (Avvocatura dello Stato), et al.

La VIA si sostanzia non già in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero. Essa non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati. L'ampia latitudine della discrezionalità (istituzionale, amministrativa e tecnica) esercitata dall'amministrazione in sede di VIA, in quanto istituto finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso in senso ampio, è giustificata alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti. In materia ambientale l'ampia ammissibilità di clausole prescrittive trova fondamento nell'ampia discrezionalità dei provvedimenti in tema di VIA.

La decisione in commento offre nuovamente l'occasione per svolgere ulteriori considerazioni in merito alla natura della VIA e, di conseguenza, ai limiti di impugnazione della stessa.

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato è stato chiamato a valutare la legittimità di alcuni provvedimenti amministrativi con cui si manifestava parere favorevole sul procedimento di valutazione di impatto ambientale nell'ambito dell'iter autorizzatorio di un impianto di produzione di biometano.

A prescindere, però, dalla specifica questione sottoposta al Collegio, la decisione si colloca in un contesto di precedenti giurisprudenziali che hanno portato alla progressiva formazione di un ormai granitico orientamento sulla natura della VIA: le attività di valutazione di impatto ambientale, infatti, non si limitano ad una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale

dell'opera, ma configurano piuttosto un giudizio di comparazione tra gli elementi che complessivamente incidono sull'ambiente e l'utilità socio-economica derivante dalla realizzazione dell'operaⁱ.

Pertanto, la VIA non risulta essere solo uno strumento tecnico di valutazione, ma attiene anche a scelte di indirizzo politico-amministrativo sul corretto uso del territorio e, quindi, richiede il bilanciamento di molteplici e contrapposti interessi, sia pubblici sia privati.

Ne consegue, altresì, che il sindacato che può essere esercitato dal giudice amministrativo è notevolmente ridotto, essendo limitato a ipotesi di vizi abnormi, irragionevoli, contraddittori e superficialiⁱⁱ, non potendo il giudice amministrativo sostituirsi nella valutazione riservata alla discrezionalità amministrativa.

Appare sempre più evidente, dunque, l'equiparazione a livello giudiziale tra la VIA e gli atti di pianificazione urbanistica, i quali, a loro volta, sono sottratti al sindacato della legittimità, se non nelle medesime ipotesi di vizi rilevabili *ictu oculi*.

Tuttavia, i precedenti giurisprudenziali in tal senso, appaiono considerare la VIA al pari della VAS che, invero, sarebbe la valutazione ambientale e strategica dei piani urbanistici, attraverso cui sono di fatto compiute scelte programmatiche e di indirizzo politico sull'uso del territorio.

La VAS, infatti, sempre secondo un consolidato orientamento giurisprudenzialeⁱⁱⁱ, deve trovare applicazione con riferimento a tutti gli atti di pianificazione e programmazione del territorio, mentre la VIA deve essere svolta con riferimento agli impatti ambientali conseguenti la realizzazione di specifiche opere e, quindi, con una portata strategica e programmatica ridotta o, comunque, più limitata.

Pertanto, uno degli elementi di distinzione tra i due strumenti – ad avviso di chi scrive – risiede proprio nel carattere programmatico – e quindi propriamente politico-amministrativo – dell'una rispetto all'altra, più tecnica e normalmente incentrata sulla valutazione di impatti specifici a valle di scelte strategiche già deliberate.

Mentre, però, per la VAS la presenza di connotati politico-discrezionali non stupisce particolarmente, in quanto intrinsecamente necessari alla pianificazione territoriale richiesta, al contrario, colpisce la riconosciuta presenza di ampi margini discrezionali nella VIA, dal momento che le rispettive valutazioni d'indirizzo politico dovrebbero essere già state svolte in sede di VAS^{iv}, in un momento cronologicamente e logicamente precedente.

Infatti, salvo le ipotesi in cui singole opere hanno per legge l'effetto di variante a piani e programmi, per cui si applica la disciplina della VIA con esclusione della VAS, e per i quali la presenza di particolari elementi di discrezionalità sembrerebbe giustificate, non si vede la necessità di espandere significativamente la portata discrezionale della VIA – e del pari di restringere il sindacato del giudice amministrativo – quando l'ordinamento già appresta, a monte, uno strumento di gestione del territorio e valutazione degli impatti ambientali.

In tal caso, infatti, la VIA rappresenterebbe uno strumento postumo di revisione di scelte strategiche già compiute e rispetto alle quali il privato ha fatto legittimo affidamento, ferma restando invece la possibilità di dettare prescrizioni o limitazioni specifiche volte a mitigare o azzerare gli impatti ambientali.

Perlomeno, laddove si volesse comunque riconoscere alla VIA un valore di “ripensamento” delle scelte di pianificazione a monte, si dovrebbe imporre una motivazione rafforzata e puntuale.

In conclusione, nonostante i molteplici interventi e correttivi legislativi e nonostante la copiosa giurisprudenza formatasi sui due istituti, la linea di demarcazione tra la VIA e la VAS continua a rimanere sottile e indefinita, a discapito della certezza sulla programmazione di interventi spesso strategici.

ⁱ Ex multis, T.A.R. Lazio, sez. I, 07/07/2022, n.9324 “La VIA è preordinata a sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto dei concorrenti fattori idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell'habitat, a tutelare, cioè, l'ambiente inteso nella sua più ampia accezione, con riferimento alle sue varie componenti (paesaggio, risorse naturali, condizioni di vivibilità degli abitanti, aspetti culturali). Senza ridursi ad una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, essa implica un'analisi globale di tutti gli elementi del progetto unitariamente considerato che possano incidere sull'ambiente, onde ponderare in concreto il sacrificio imposto a quest'ultimo in rapporto all'utilità socio-economica perseguita”; Cons. Stato, sez. IV, 10/05/2018, n.2805 “La valutazione d'impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell'habitat: essa non si limita ad una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, ma implica una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita”.

ⁱⁱ Ex multis, Cons. Stato sez. IV, 28/02/2018 n.1240 “la relativa valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, debba essere limitata ad evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili ictu oculi, a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità. Invero, il giudizio di compatibilità ambientale quand'anche reso sulla base di criteri oggettivi di misurazione, pienamente esposti al sindacato del giudice amministrativo, è attraversato, come visto, da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate dall'Amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue”;

ⁱⁱⁱ Sul punto, ex multis, T.A.R. Veneto, sez. III, 20/01/2016, n.52; T.A.R. Lombardia, sez. II, 26/11/2019, n.2500. Si veda, inoltre, F. Vanetti e L. Ugolini “La sottoposizione a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) degli strumenti di pianificazione urbanistica ed il coordinamento con la Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.)” RGA online, n.7 giugno 2018; F. Vanetti e C. Piccitto “La valutazione di incidenza ambientale postuma: riflessi estensivi della recente giurisprudenza euro unitaria”, RGA online, 15 novembre 2019.

^{iv} Salve alcune specifiche categorie di opere che, essendo escluse dall'ambito di applicazione della VAS, sono unicamente soggette alla VIA.