

PROCEDIMENTO DI VIA: RIFLESSIONI SUL GRADO DI DISCREZIONALITÀ RISERVATO ALL'AUTORITÀ PUBBLICA

DI FEDERICO VANETTI E BERNARDO MASSO

Consiglio di Stato, Sez. IV – 16 novembre 2023, n. 9852 – Pres. Neri, Est. Furno – Omissis (avv.ti Riccardo Montanaro e Mauro Renna) c. Città Metropolitana di Torino (avv. Massimo Colarizi), Comune di Torrazza Piemonte (avv. Alberto Savatteri), Ministero della Cultura (Avvocatura dello Stato) et al.

La valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica del progetto, in quanto nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti.

La sentenza del Consiglio di Stato riconosce alla Pubblica amministrazione un amplissimo margine di discrezionalità nell'operazione di bilanciamento degli interessi sottesi al procedimento di VIA, ponendosi peraltro in continuità con molteplici precedenti giurisprudenzialiⁱ.

Nel caso di specie, il giudice amministrativo veniva chiamato a valutare la legittimità del rigetto all'istanza di VIA per la realizzazione di una nuova cella di smaltimento rifiuti di una discarica.

A detta dei giudici di Palazzo Spada, il richiamato margine di discrezionalità non solo rende tale tipo di decisioni insindacabile da parte del giudice amministrativo (se non nei casi di manifesta illogicità, incongruità, travisamento dei fatti, macroscopici difetti di istruttoria ovvero quando l'atto sia privo di idonea motivazione)ⁱⁱ, ma consente anche alla Pubblica amministrazione di valutare negativamente l'impatto ambientale di un'opera impedendone così la realizzazione, pur a fronte della correttezza tecnica e della asseverata convenienza socio-economica del progetto in questione.

La valutazione sottesa al procedimento di VIA, infatti, non può prescindere dagli aspetti localizzativi dell'opera in questione e, di conseguenza, non può non tenere conto del contesto ambientale in cui si intende agire, in particolar modo ove questo sia già fortemente compromesso da un punto di vista ambientale.

Nel caso in cui la procedura di VIA sia espletata anche al fine di definire la localizzazione dell'opera in un procedimento unico di approvazione del progetto (e quindi, senza una pianificazione a monte)ⁱⁱⁱ, le motivazioni fornite dal Consiglio di Stato paiono convincenti e ragionevoli.

Tuttavia, qualora invece la procedura di VIA si incardinasse nell'ambito di una pianificazione già approvata dalla pubblica amministrazione e già sottoposta a VAS, è ragionevole domandarsi se tale discrezionalità di valutazione debba incontrare specifici limiti^{iv}.

Proprio in questi casi ci si potrebbe chiedere se l'ampio margine riconosciuto dalla giurisprudenza nell'ambito della VIA possa trovare un limite di fronte a quanto già valutato e deciso in sede di VAS, oppure se la VIA possa mettere in discussione anche le scelte strategiche di pianificazione e localizzazione delle opere compiute a monte.

A parere di chi scrive, una risposta può rinvenirsi all'art. 10, comma 5, del d.lgs. 152/2006, secondo cui la VIA deve tenere in considerazione la documentazione e le valutazioni espresse in sede di VAS^v.

Il citato dato normativo lascerebbe presupporre che le valutazioni già espresse nell'ambito della VAS, dunque, debbano necessariamente rappresentare la base di partenza per l'esperimento della VIA, la quale dovrebbe poi completare più nel dettaglio la valutazione degli impatti del progetto.

Ciò ovviamente non significa che la VIA non possa mettere in discussione gli esiti della VAS, ma si ritiene che in tal caso la pubblica amministrazione sia obbligata ad una motivazione rafforzata, in quanto tale esito negativo in merito alla localizzazione di un'opera configurerebbe – nella sostanza – l'esercizio di un potere di autotutela, che non può non tener conto anche degli interessi consolidati del privato e del legittimo affidamento ingenerato in quest'ultimo dagli atti di pianificazione.

Sul punto, il giudice amministrativo è sempre più attento a garantire una effettiva tutela del legittimo affidamento riposto dal privato nell'azione amministrativa^{vi}, con il che l'Amministrazione, pur dotata di ampia discrezionalità tecnica e politica nel compiere le proprie scelte, dovrebbe sempre e comunque considerare l'affidamento del privato ingenerato dai comportamenti o provvedimenti già assunti.

In conclusione, quindi, mentre il principio espresso dalla sentenza in commento pare corretto per la realizzazione di opere le cui valutazioni localizzative siano rimesse per la prima volta alla VIA, maggiori dubbi sorgono laddove il procedimento di VIA sia consequenziale a quello di VAS.

In tale seconda ipotesi, una conclusione della VIA in contrasto con le risultanze della VAS necessiterebbe perlomeno di una motivazione rafforzata, che necessariamente dovrà considerare anche gli interessi privati e il legittimo affidamento maturato rispetto agli atti di pianificazione approvati, anche in ottica di possibili indennizzi.

ⁱ *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 14/03/2022, n. 1761; Consiglio di Stato, sez. IV, 23/06/2023, n. 6190; Consiglio di Stato, sez. VI, 13/06/2011, n. 3561; Consiglio di Stato, sez. IV, 5/07/2010, n. 4246; Consiglio di Stato, sez. V, 12/06/2009, n. 3770; Corte di giustizia, 25/07/2008, c-142/07; Corte costituzionale, 7/11/2007, n. 367. Tale indirizzo giurisprudenziale si lega a quanto ormai affermato dai giudici amministrativi in merito alla tipologia di sindacato esperibile a fronte di scelte

ⁱⁱ Sul punto vedasi l'indirizzo sviluppatosi sulla scorta della nota pronuncia del Consiglio di Stato, sez. IV, 9/04/1999, n. 601, *ex multis* Consiglio di Stato, sez. II, 15/09/2020, n. 5451; Consiglio di Stato, sez. II, 7/09/2020, n. 5379; Consiglio di Stato, sez. V, 27/03/2013, n. 1783.

ⁱⁱⁱ Il riferimento è per esempio alla disposizione normativa di cui all'art. 6, comma 12 del d.lgs. 152/2006, ai sensi del quale: *“Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale, urbanistica o della destinazione dei suoli conseguenti all'approvazione dei piani di cui al comma 3-ter, nonché a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando*

l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere".

^{iv} Quello della sostanziale parificazione del procedimento di VIA a quello di VAS non costituisce un tema nuovo all'interno della dottrina, vedasi F. Vanetti e C. Ciuffa, "VIA e VAS: considerazioni sulla sottile linea di demarcazione tra i due istituti alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato", RGA online, n. 47 novembre 2023; F. Vanetti e S. Biondani, "Ulteriori chiarimenti sugli istituti della VAS e della VIA", RGA online, n. 31 maggio 2022; F. Vanetti e L. Ugolini, "La sottoposizione a Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) 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, n. 7 novembre 2019; D.M. Traina, "Problematiche applicative e rapporti tra le procedure di VAS, VIA e AIA", federalismi.it, n. 31, 30 novembre 2022.

^v Più precisamente, il secondo periodo del comma 5 dell'art. 10 statuisce che "Nel corso della redazione dei progetti e nella fase della loro valutazione, sono tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni della VAS".

^{vi} Vedasi in particolare la pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 19 del 2021. Tale pronuncia del Supremo Consesso amministrativo fornisce una completa ricostruzione del legittimo affidamento del privato da parte della giurisprudenza. In ambito urbanistico vedasi anche Consiglio di Stato, sez. IV, 18/12/2023, n. 10976.