

IL PROVVEDIMENTO DI VIA COME ATTO DI INDIRIZZO POLITICO-AMMINISTRATIVO? PROFILI PROBLEMATICI

DI FEDERICO VANETTI E DAVIDE INDINO

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4831 del 3 Giugno 2025

La valutazione di impatto ambientale ha principalmente il compito di verificare la compatibilità di un progetto considerando l'equilibrio tra i possibili effetti sull'ambiente e i benefici socio – economici previsti. Questa valutazione non riguarda solo aspetti tecnici, ma coinvolge anche scelte amministrative discrezionali, le quali sono sottratte al sindacato del giudice amministrativo, a meno che non emergano evidenti elementi di irrazionalità, illogicità e errori di fatto. La valutazione di impatto ambientale, quindi, non è solo un atto tecnico – amministrativo, ma costituisce anche un atto di indirizzo politico amministrativo relativo al corretto utilizzo del territorio, considerando una serie di interessi pubblici e privati contrapposti (urbanistici, naturalistici, paesaggistici e di sviluppo economico sociale). Nel processo di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita un ampio margine di discrezionalità che non si limita a una valutazione puramente tecnica suscettibile di verifica esclusivamente attraverso criteri oggettivi e misurabili. Al contrario, tale processo coinvolge un'elevata discrezionalità amministrativa e istituzionale nell'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, andando oltre una mera valutazione tecnica e includendo considerazioni più ampie relativamente agli interessi in gioco. Soprattutto nel caso di realizzazione di diversi impianti, occorre avere riguardo alle dimensioni e all'impatto dell'opera finale sul territorio, risultando dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a V.I.A.

La sentenza in commento tratta ancora una volta i limiti di sindacabilità dei provvedimenti di VIA, giungendo a ritenere però che tali provvedimenti, oltre che qualificabili come atti tecnico – amministrativi, assumono anche valenza di atti “di indirizzo politico – amministrativo”.

Il Consiglio di Stato, infatti, afferma che la VIA rappresenta un atto di indirizzo politico relativo al corretto utilizzo del territorio.

Se da un lato, è ormai pacifico che la VIA non sia sindacabile nel merito in quanto frutto di valutazioni ampiamente discrezionali, dall'altro, l'attribuzione anche di un valore di indirizzo politico a tale provvedimento impone ulteriori riflessioni.

Come noto, infatti, la discrezionalità tecnica-amministrativa è fattispecie distinta dall'esercizio del potere di indirizzo politico.

La prima si riferisce allo spazio decisionale concesso alla Pubblica Amministrazione per scegliere la soluzione più idonea al soddisfacimento dell'interesse pubblico, mentre l'indirizzo politico è l'attività con cui gli organi politici stabiliscono gli obiettivi generali e i fini da perseguire, fornendo quindi le linee guida che poi la P.A. deve attuare. La distinzione tra le due funzioni è fondamentale per garantire che l'amministrazione esecutiva, sempre nel rispetto della legge, attui la volontà politica¹.

A prescindere, dunque, dalla possibilità di sindacare tali scelte, il distinguo è importante al fine di comprendere quale organo (tecnico o politico) sia competente ad esprimersi in sede di VIA ed entro quali limiti.

Ai sensi del Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 107 co. 1), *“spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico – amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”*ⁱⁱ.

Tra le attribuzioni dei dirigenti, vi sono anche i *“provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie”*ⁱⁱⁱ.

Tale ripartizione di competenze – come già indicato più sopra – è fondamentale anche per comprendere i limiti entro cui i diversi attori della P.A. devono agire.

In particolare, spetta alla parte politica compiere le scelte di indirizzo sull’uso del territorio, mentre gli organi tecnici devono attuare tali scelte^{iv}.

Laddove l’attuazione degli obiettivi politici da parte dei funzionari amministrativi non sia vincolata ma presupponga anche una valutazione discrezionale di merito tra più scelte possibili, il medesimo funzionario è investito della c.d. discrezionalità amministrativa^v.

Assume, quindi, rilievo definire più esattamente entro quali limiti e competenze debba essere esercitata la VIA che – come noto – è una procedura finalizzata a valutare preventivamente gli impatti della realizzazione di un progetto specifico sull’ambiente, con finalità di mitigazione e di prevenzione (su popolazione, clima, fauna, solo a titolo di esempio)^{vi}.

Proprio con riferimento alla competenza, il D.Lgs. n. 152/2006 si limita a definire *“autorità competente”*, *“la pubblica amministrazione cui compete l’adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, l’elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l’adozione dei provvedimenti di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell’autorizzazione integrata ambientale o del provvedimento comunque denominato che autorizza l’esercizio”*, senza tuttavia chiarire quale organo della P.A. sia chiamato a pronunciarsi.

Se si prendono come esempio le procedure di VIA regionali, si può rilevare che ogni Regione ha interpretato e declinato a proprio modo tale definizione, giungendo a ritenere competente all’approvazione del provvedimento conclusivo tanto l’organo politico (es. Giunta), quanto quello tecnico-esecutivo (es. Dirigente)^{vii}.

Se, però, si dovesse fare riferimento alla procedura di VIA nazionale, le stesse disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006 portano a ritenere che la competenza nell’adottare il provvedimento conclusivo spetti all’organo tecnico.

All’art. 25, infatti, viene evidenziato che *“nel caso di progetti di competenza statale, [...] il competente direttore generale del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica [...] adotta il provvedimento di VIA previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni”*.

Un ulteriore argomento che depone a favore della natura tecnica della VIA è dato dal fatto che essa può confluire nell’adozione di altri provvedimenti autorizzativi quali il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR), ex art. 27 bis, D.Lgs. 152/2006. Tale provvedimento è definito *“unico”* in quanto avente ad oggetto tutti i titoli autorizzativi (non solo ambientali), necessari all’esercizio

dell'opera. Trattandosi di autorizzazione, questa rientrerebbe nell'ambito di competenza dei tecnici e non dei politici.

Sul punto, è anche utile richiamare la sentenza della Corte Costituzionale n. 9/2019, la quale ha riconosciuto che gli atti di approvazione di scelte pianificatorie, sebbene correlati a procedimenti in conferenza di servizi (VIA regionale), rappresentano un procedimento distinto in quanto – per l'appunto – volto a compiere scelte politiche di carattere urbanistico (es. variante urbanistica correlata ad un progetto)^{viii}.

Alla luce di tutto quanto più sopra considerato, dunque, sembra plausibile ritenere che il provvedimento di VIA rappresenti un atto amministrativo tecnico-esecutivo.

Ne discende, da un lato, che la competenza ad assumere tale atto tecnico è di natura dirigenziale, dall'altro, che lo stesso atto, seppur caratterizzato da ampia discrezionalità amministrativa, deve comunque uniformarsi alle scelte politiche di indirizzo effettuate a monte e non può di per sé superarle o vanificarle.

In questi termini, laddove la conclusione della procedura di VIA fosse demandata ad un organo politico potrebbero sorgere profili di incompetenza.

In ogni caso, le scelte di indirizzo politico a monte dovrebbero configurare un limite all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

A tal fine, è comunque opportuno rilevare come la maggior parte delle scelte politiche relative all'uso del territorio si manifestino attraverso atti di pianificazione e programmazione che, per loro natura, devono essere accompagnati dalla VAS, ossia una valutazione ambientale anticipatoria della VIA.

La corretta correlazione tra VAS (scelte politiche) e VIA (decisione tecnica sullo specifico progetto) dovrebbe sostanzialmente portare ad una omogeneità di giudizi perlomeno sugli aspetti più sostanziali degli interventi e sul raggiungimento degli obiettivi di indirizzo politico.

ⁱ Si veda sul punto, G. Morbidelli, *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*, Munus, vol. 1, 2021: *“La separazione tra politica e amministrazione, per quanto talvolta affermata in maniera tranchant dalla stessa Corte costituzionale, deve essere correttamente intesa. Il senso di essa non può essere tale da tradursi in distacco assoluto della pubblica amministrazione dal governo, nel senso che la burocrazia non può essere configurata come potere autonomo dall'esecutivo. Sta però il fatto che nelle democrazie parlamentari l'azione del governo è legata agli interessi delle forze di maggioranza, mentre l'azione amministrativa è vincolata a perseguire le finalità pubbliche legittimamente individuate dagli organi di indirizzo politico [...] La posizione dell'amministrazione, per quanto presidiata dall'art. 97 Cost., è sempre sottordinata alla direzione politica, che a sua volta è correlata alla responsabilità degli organi politici verso la collettività”*.

ⁱⁱ Art. 107, co. 1, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

ⁱⁱⁱ *Ivi*, co. 3, lett. f).

^{iv} Volendo fare un esempio, ai sensi dell'art. 42, co. 3 del TUEL tra le funzioni del Consiglio Comunale, organo politico, vengono citati *“la definizione, l'adeguamento e la verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche”*.

^v Diversa dalla discrezionalità tecnica che, invece, *“rileva (a monte) sul diverso piano della verifica dei presupposti normativamente previsti per l'esercizio del potere (discrezionale o vincolato che sia), allorché il relativo accertamento presupponga l'applicazione di una regola tecnica dai concetti indeterminati o, comunque, suscettibili di apprezzamenti opinabili financo implicanti l'attribuzione di un giudizio di valore”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 19 ottobre 2007, n. 5468).

^{vi} L'art. 4 co. 4, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 sancisce che *“la valutazione ambientale dei progetti ha la finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita”*.

^{vii} Analizzando alcune prassi regionali, si può notare che l'adozione del provvedimento finale di VIA acquisisce forme diverse, sulla base della singola legge regionale attuativa. Infatti, in alcune regioni, come la Sardegna o la Toscana, il

provvedimento di VIA assume la forma di una delibera di Giunta regionale, organo politico; in altre, come la Puglia, la decisione è assunta con provvedimento dirigenziale, ossia dall'organo tecnico.

^{viii} Nella sentenza citata, veniva trattata l'impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri di una riforma della regione Lombardia in tema di VIA, con cui si stabiliva – tra l'altro – che, se la decisione da prendere in conferenza di servizi implicava anche l'adozione di un provvedimento da parte di un organo di indirizzo politico, quel provvedimento politico poteva essere acquisito o prima della convocazione della conferenza, oppure dopo la determinazione motivata di conclusione della conferenza stessa. In quest'ultimo caso, l'efficacia della determinazione finale della conferenza sarebbe stata sospesa finché non fosse stato formalizzato quel provvedimento politico. Nella sentenza della Corte, tale “modello” viene definito del tutto *“squilibrato e contraddittorio: squilibrato, perché assegna una netta prevalenza alla valutazione degli organi di indirizzo politico (senza precisare inoltre che cosa avvenga in caso di coinvolgimento di più organi politici); contraddittorio, perché, sebbene la decisione da assumere in conferenza presupponga o implichi un provvedimento di questi organi, la loro valutazione è separata da quella degli altri soggetti interessati. Sicché si deve parimenti escludere che il modello così prefigurato costituisca sviluppo coerente e armonioso del quadro definito dalle norme statali interposte”*. (Corte Costituzionale, sentenza 9 gennaio 2019, n. 9).