

**Il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione
in materia ambientale
A proposito di una fattispecie di VIA**

Alberta Milone

La questione relativa ai limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione in materia di tutela dell'ambiente si inserisce nell'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul tema del controllo del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione. Preliminarmente, occorre, pertanto, accennare a tale dibattito al fine di comprendere sulla base di quali argomentazioni la giurisprudenza sia arrivata ad ammettere un sindacato giurisdizionale "*debole*" sugli apprezzamenti tecnici che coinvolgono interessi ambientali.

Sul tema del sindacato sulla discrezionalità tecnica dell'amministrazione si individuano due orientamenti principali. Da una parte, la dottrina maggioritaria ammette sulle valutazioni tecniche della p.a. un sindacato più penetrante di quello sulla discrezionalità amministrativa, in quanto la discrezionalità tecnica non ha origine da una scelta comparativa tra interessi diversi, ma rappresenta l'applicazione di regole tecnicheⁱ, che comportano un'attività di mera attuazione della leggeⁱⁱ. Dall'altra parte, la dottrina tradizionale e la giurisprudenza hanno ravvisato nella discrezionalità tecnica, come nella discrezionalità amministrativa, l'esistenza di una sfera riservata all'amministrazione, riconducibile al merito amministrativo. Nella nozione di merito è stato, così, ricompreso tutto quello era considerato sindacabile soltanto dall'esterno da parte del giudiceⁱⁱⁱ e quindi, oltre alla discrezionalità amministrativa, anche la valutazione dei fatti sulla base di regole tecniche e scientifiche, che caratterizza la discrezionalità tecnica. La dottrina tradizionale e la giurisprudenza hanno, così, ammesso un sindacato pieno da parte del giudice amministrativo solo in riferimento agli accertamenti tecnici, in quanto si tratta di attività tecniche che non implicano l'esercizio di una scelta discrezionale. Con riferimento alle valutazioni tecniche, che

comportano l'utilizzo di parametri non univoci, secondo questo orientamento, il giudice amministrativo non poteva invece avere piena cognizione dei fatti, ma doveva limitarsi a compiere un sindacato indiretto ed estrinseco, secondo il paradigma dell'eccesso di potere^{iv}, facendo ricorso a massime di esperienza appartenenti al sapere comune^v.

L'evoluzione della giurisprudenza nel senso della sindacabilità della discrezionalità tecnica si è avuta con la decisione n. 601/99, della IV Sezione del Consiglio di Stato, che ha distinto, in particolare, opportunità da opinabilità. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, *"la questione di fatto, che attiene ad un presupposto di legittimità del provvedimento amministrativo, non si trasforma - soltanto perché opinabile - in una questione di opportunità, anche se è antecedente o successiva ad una scelta di merito...anzi, il potere di accertare i presupposti di fatto del provvedimento impugnato viene considerato come lo specifico della giurisdizione amministrativa di legittimità, che la differenzia dal giudizio di legittimità che caratterizza il ricorso per cassazione..."*^{vi}. Quindi, secondo il Collegio, *"il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può svolgersi...in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell' iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì, invece alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo. Non è, quindi, l'opinabilità degli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione che ne determina la sostituzione con quelli del giudice, ma la loro inattendibilità per l'insufficienza del criterio o per il vizio del procedimento applicativo"*^{vii}.

Tali principi sono stati poi confermati da altre pronunce del Consiglio di Stato, secondo cui il giudice amministrativo può spingersi fino a verificare direttamente *"l'apprezzamento degli elementi di fatto dell'amministrazione, siano essi semplici o complessi"*, che attengono sempre alla legittimità del provvedimento^{viii}. Va poi evidenziato che a seguito dell'introduzione della consulenza tecnica d'ufficio nel processo di legittimità il giudice amministrativo ha la possibilità di compiere un sindacato intrinseco sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione, esercitabile, cioè,

facendo ricorso a cognizioni tecniche, non desumibili dalle massime comuni di esperienza^{ix}.

Occorre rilevare che, tuttavia, il principio secondo cui il giudice amministrativo può spingersi fino sindacare l'attendibilità degli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione^x, subisce alcuni temperamenti. La giurisprudenza ha, infatti, affermato che il sindacato sulle valutazioni tecniche trova il limite delle valutazioni riservate *"da apposite norme all'amministrazione, quanto meno nei casi in cui essa risulti titolare di una particolare competenza legata alla tutela di valori costituzionali speciali"*^{xi}.

Rientrano in tali ipotesi gli apprezzamenti tecnici delle autorità preposte alla tutela dell'ambiente. In particolare, con riferimento alle valutazioni tecniche in materia di tutela ambientale, paesaggistico – territoriale, occorre partire da un'importante decisione del Consiglio di Stato^{xii}. Nella specie, il Consiglio di Stato ha rilevato che nel giudizio di primo grado erano state recepite in modo acritico le conclusioni della c.t.u., pervenendo a sostituire *"la valutazione tecnica sviluppata nel processo a quella effettuata dall'amministrazione...si è compiuto, a ben vedere, un controllo di tipo "forte", che si traduce in un potere sostitutivo del giudice, il quale si spinge fino a sovrapporre la propria valutazione tecnica opinabile a quella dell'amministrazione. Mentre il controllo di tipo "debole" avrebbe richiesto che le cognizioni tecniche acquisite grazie al consulente fossero utilizzate solo allo scopo di effettuare un controllo di ragionevolezza e coerenza tecnica della decisione amministrativa. Ebbene, nel caso di specie, un controllo di tipo forte non poteva legittimamente svolgersi"*.

In tale pronuncia il Consiglio di Stato ha affermato che in relazione alle valutazioni tecniche in materia ambientale, paesaggistico - territoriale non è consentito al giudice amministrativo un sindacato di tipo *"forte"*, in quanto, oltre ad essere valutazioni complesse, caratterizzate per l'essere gli apprezzamenti tecnici strettamente connessi a quelli di merito, esprimono interessi di rango primario, tutelati da norme costituzionali, che prevalgono rispetto ad altri interessi protetti dalla

Costituzione. Inoltre, secondo il Collegio *“appare particolarmente significativa l’indicazione ricavabile dall’art. 17, comma 2, l. n. 241/90, il quale stabilisce il principio di non surrogabilità delle valutazioni tecniche spettanti alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale e della salute dei cittadini”^{xiii}.*

Il sindacato giurisdizionale *“debole”* sulle valutazioni tecniche in materia ambientale, che trova un fondamento nell’esigenza di tutelare in via prioritaria l’interesse pubblico alla tutela dell’ambiente, consiste, quindi, nella verifica esterna e indiretta della legittimità del giudizio tecnico secondo il paradigma dell’eccesso di potere. In particolare, con riferimento alle valutazioni tecniche in materia di tutela dell’ambiente, la giurisprudenza ha affermato che tali valutazioni non possono essere soggette al sindacato del giudice amministrativo se non nel caso in cui emergano deviazioni dal dettato legislativo o la motivazione sia affetta da macroscopica illogicità o manifeste incongruenze^{xiv}.

Va sottolineato che il giudice amministrativo afferma, normalmente, che le valutazioni tecniche delle amministrazioni preposte alla tutela dell’ambiente sono insindacabili in quanto attengono al merito amministrativo, con ciò confermando la tendenza a riconoscere una tutela privilegiata agli apprezzamenti tecnici in materia ambientale.

Può essere utile fare un esempio. Si segnala una interessante pronuncia del Tar Lazio in materia di valutazione di impatto ambientale. Il Tar ha rilevato che nella valutazione del Ministero riferita a un progetto che prevedeva la realizzazione di una piattaforma specializzata per il trattamento di rifiuti industriali, si assommavano *“indicazioni relative a carenze di definizione progettuale ed esplicazioni di più gravi ragioni di irriducibile compatibilità del progetto con la localizzazione proposta”* (sovradimensionamento dell’impianto, tale da superare il fabbisogno annuale; genericità del progetto che non definiva precisamente i rifiuti trattabili e le caratteristiche delle emissioni nell’ambiente; *“incompatibilità delle discariche...progettate con il suolo, di tipo carsico, in cui le medesime dovrebbero*

essere inserite”). Pertanto, secondo il Tribunale, *“in un contesto come quello indicato, la ponderazione dei fattori di rischio rende incomprensibilmente preoccupante la realizzazione del progetto di cui trattasi sotto il profilo della tutela ambientale, ed in misura tale – ad avviso dell’amministrazione – da rendere sconsigliabile detta realizzazione, così come nel complesso progettata...ad avviso del Collegio, la predetta valutazione non eccede dai limiti della valutazione discrezionale, rimessa alla citata amministrazione, e non può essere sindacata nel merito, in quanto in sé ragionevole e non riconducibile a superficialità istruttoria o errori di fatto, per quanto emerso nella presente fase di giudizio”*. In tale pronuncia il Tar Lazio ha compiuto un sindacato *“debole”* sulle valutazioni tecniche del Ministero dell'ambiente, dalle quali emergevano numerosi elementi di pericolosità dell'impianto. La VIA non appariva affetta da vizi di illogicità manifesta, difetto di istruttoria o errore di fatto; pertanto il giudice amministrativo ha ritenuto legittima la scelta discrezionale dell'amministrazione.

In generale si può affermare che il giudice amministrativo non si spinge fino a verificare l'esattezza e la condivisibilità degli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione in materia ambientale ^{xv} (c.d. sindacato *“forte”*). Il controllo di *“ragionevolezza e coerenza tecnica della decisione amministrativa”*^{xvi} in materia ambientale, paesaggistico - territoriale, avviene allora, attraverso la verifica dell'esistenza di indizi dai quali si evince la legittimità della scelta discrezionale dell'amministrazione ^{xvii}.

Ad esempio, in materia di valutazione di impatto ambientale sono stati individuati come elementi indiziari dell'attendibilità della scelta discrezionale dell'amministrazione, la circostanza che i pareri delle autorità competenti nell'ambito del procedimento siano positivi, l'adeguata motivazione in caso di contrasto tra tali pareri, la circostanza che siano state valutate dall'amministrazione le alternative progettuali e gli impatti cumulativi e sinergici di più progetti, il fatto che siano state richieste le necessarie integrazioni, la previsione di numerose prescrizioni, ecc^{xviii}.

Come si è visto sopra, secondo l'orientamento prevalente^{xix}, il giudice amministrativo compie un sindacato "debole" sulle valutazioni tecniche in materia ambientale anche nelle ipotesi in cui venga ammesso il mezzo istruttorio della consulenza tecnica d'ufficio (sindacato c.d. intrinseco). In tal caso, infatti, le cognizioni tecniche devono essere utilizzate al solo fine "di effettuare un controllo di ragionevolezza e coerenza tecnica della decisione amministrativa"^{xx}, mentre il giudice amministrativo non può sostituire le risultanze della c.t.u. al giudizio tecnico dell'amministrazione.

ⁱ M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, 161 e ss.. V. anche M. S. GIANNINI, *L'attività amministrativa*, in A. MIRABELLI CENTURIONE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 269.

ⁱⁱ V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, 468; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 427.

ⁱⁱⁱ A. TRAVI, nota a Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601, in *Foro it.*, 2001, III, 11.

^{iv} Cons. Stato, Sez. V, 3 gennaio 2002, n. 28, in *Riv. giur. ed.*, 2000, I, 452; Cons. Stato, Sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2643, in *Foro amm.*, 2000, 1674; Cons. Stato, Sez. VI, 15 maggio 2000, n. 2776, in *Riv. giur. ed.*, 2000, I, 877; Cons. Stato, Sez. VI, 21 settembre 1999, n. 1243, in *Foro it.*, 2000, III, 17; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 162.

^v G. PARODI, *Tecnica, ragione e logica nella prassi amministrativa*, Torino, 1990, 60. Cfr. G. BARONE, *Discrezionalità* (dir. amm.), voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, XI, 9; P. VIRGA, *Appunti sulla cosiddetta discrezionalità tecnica*, in *Jus*, 1957, 95 ss.

Nel senso che la distinzione tra accertamenti e valutazioni tecniche va contestata in quanto "la scienza non può garantire certezze di carattere assoluto; e garanzie maggiori non ci possono essere fornite dalla tecnica, considerata come sua proiezione applicativa", v. F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, cit., 430.

^{vi} Cons. Stato, Sez. IV, n. 601/99, cit., 13 - 14.

^{vii} Cons. Stato, Sez. IV, n. 601/99, cit., 15.

^{viii} Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 2001, n. 1247, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 866 e in *www.giust.it*, con nota di G. SAPORITO, *Consulenze tecniche e discrezionalità*; Cons. Stato, sez. IV, ord. 17 aprile 2000, n. 2292, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 1338, con nota di R. CARANTA, *I sassi e lo stagno (il difficile accesso al fatto del giudice amministrativo)*.

^{ix} In tema di sindacato sulla discrezionalità tecnica a seguito dell'introduzione della consulenza tecnica d'ufficio, v. F. CINTIOLI, *Consulenza tecnica d'ufficio e discrezionalità tecnica: l'intensità*

del giudicato giurisdizionale al vaglio della giurisprudenza, in F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza*, Milano, 2002, 724 ss.; G. SAPORITO, *Il ruolo della consulenza tecnica nel nuovo processo amministrativo*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Il nuovo processo amministrativo dopo la l. 21 luglio 2000*, n. 205, Milano, 2001, 945; A. CHIZZINI, *I poteri istruttori*, in B. SASSANI, R. VILLATA (a cura di), *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge 205/2000*, Torino, 2001, 255; A. ABBAMONTE, *La fase istruttoria*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla l. 21 luglio 2000*, n. 205, Torino, 2000; G. PERULLI, *Commento all'art. 16*, in *La giustizia amministrativa. Commento alla l. 21 luglio 2000*, n. 205, coordinato da V. ITALIA, Milano, 2000, 313.

^x A TRAVI, nota a Cons. Stato, Sez. IV, n. 601/99, cit. 13. L'autore ha sottolineato che tale pronuncia del Consiglio di Stato rappresenta un "tentativo di superare i limiti di un controllo solo "estrinseco".

^{xi} Cons. Stato, Sez. V, n. 1247/01, cit.

^{xii} Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5287, in *Foro it.*, 2002, III, 414, con nota di E. GIARDINO.

^{xiii} Cons. Stato, Sez. V, n. 1247/01, cit. Sul punto, v. A. MILONE, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente*, nota a Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 25 novembre 2002, n. 2225, in *Riv. giur. ed.*, 2003, I, 1342 ss.

^{xiv} T.A.R. Molise, 10 novembre 2003, n. 874 (la decisione si può consultare sul sito: www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2002, n. 34, in A. MILONE – C. BILANZONE, *La valutazione di impatto ambientale. Disciplina attuale e prospettive*, Piacenza, 2003, 233 ss.; T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 10 ottobre 2001, n. 8416, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Veneto, Sez. I, n.1350/00, cit.

^{xv} A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2002, 250.

^{xvi} Cons. Stato, Sez. V, n. 1247/01.

^{xvii} Cfr. F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, voce del *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, vol. II, 2098.

^{xviii} In argomento, cfr. A. MILONE, *Il sindacato giurisdizionale sulla valutazione di impatto ambientale*, in corso di pubblicazione in *Riv. giur. ed.*

^{xix} Cons. Stato, Sez. IV, n. 5287/01, cit.

^{xx} Cons. Stato, Sez. IV, n. 5287/01, cit.