

La Corte di giustizia dell'UE detta le condizioni per poter ricorrere, in presenza di circostanze eccezionali, alla c.d. V.I.A. postuma in presenza di impianti già realizzati

[Corte giust. comm. ue, sez. I, sentenza 26 luglio 2017, nn. C-196/16 e C-197/16, Comune di Corridonia](#)

Ambiente – V.i.a. – Impianti produzione energia elettrica – Omissione – Costruzione e messa in esercizio – Regolarizzazione – Ammissibilità – Condizioni

Nel caso di omessa valutazione di impatto ambientale di un progetto di impianto per la produzione di energia elettrica da biogas, ottenuto dalla digestione anaerobica di biomasse, le norme di diritto dell'Unione Europea (art. 2 della Direttiva 85/337/CEE, poi sostituito dall'art. 2 della Direttiva 2011/92/UE), da un lato, impongono agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite derivanti da tale omissione e, dall'altro, non ostano a che tale valutazione venga effettuata a titolo di regolarizzazione dopo la costruzione e la messa in esercizio dell'impianto, purché le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e sempre che la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti a valutare le ripercussioni future dell'impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione anche l'impatto ambientale intervenuto a partire dal momento della sua realizzazione (1).

I.- Con la pronuncia in epigrafe, la Corte di giustizia ha risolto i dubbi sollevati dal T.a.r. per le Marche (cfr. ordinanza 22 marzo 2016, n. 185 oggetto della [News US 23 marzo 2016](#), ai cui approfondimenti si rinvia), ammettendo la possibilità di sottoporre a verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (ed eventualmente alla stessa VIA) un impianto già realizzato, nel caso di annullamento dell'approvazione del progetto proprio per mancata sottoposizione a verifica di assoggettabilità a VIA.

II.- La *fattispecie* sottoposta alla Corte riguardava una controversia sorta dinanzi al T.a.r. per le Marche, il cui oggetto era costituito dall'esperibilità della VIA di un impianto per la produzione di energia elettrica da biogas, ottenuto dalla digestione anaerobica di biomasse, di potenza nominale pari a 999 Kwe, già autorizzato (con provvedimento successivamente annullato), realizzato ed in funzione.

Il T.a.r., dopo aver ricostruito la normativa europea ed affermato il carattere preventivo della VIA, richiamava la giurisprudenza della Corte di giustizia la quale parrebbe non escludere del tutto la possibilità di rimediare al mancato esperimento dalla procedura.

Evidenziava anche la ricorrenza di circostanze eccezionali tali da consentire l'esperimento a posteriori della procedura di VIA: in particolare, in presenza di autorizzazioni annullate a causa della mancata sottoposizione a verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale in ragione di norme di legge regionale successivamente reputate contrarie al diritto comunitario e come tali disapplicate e in parte dichiarate incostituzionali.

Il T.a.r. riteneva tale possibilità, almeno *prima facie*, non in contrasto con il diritto comunitario, alla luce della sentenza CGE 7.1.2004 C-201/02, *Wells*. Inoltre, nel caso in esame la fattispecie veniva ritenuta assimilabile all'annullamento dell'autorizzazione per illegittimità, per la quale anche la normativa interna (art. 29 comma 5 d.lgs 152/2006) prevede la possibilità di ripetere la VIA annullata, coerentemente con quanto stabilito dalla giurisprudenza europea più rigorosa.

III.- Nell'impostare il ragionamento che ha portato alla soluzione di cui alla massima, la sentenza in epigrafe (in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 5, 2017, pag. 1006, con nota di PAGLIAROLI), muove dalla ricostruzione degli obblighi che in materia derivano per gli Stati membri dalla disciplina europea in tema di VIA: rimuovere le conseguenze illecite derivanti dalla violazione delle norme di diritto dell'Unione mediante l'adozione — in forza del principio di leale collaborazione — di tutti i provvedimenti necessari per rimediare all'omessa valutazione di impatto ambientale; risarcire i danni causati da tale omissione.

In relazione alla questione di specie, la Corte precisa che il diritto dell'Unione Europea non osta, in sé e per sé, a che le normative nazionali consentano, in taluni casi, di regolarizzare operazioni o atti che presentano delle difformità rispetto al diritto dell'Unione Europea.

In concreto, tale possibilità viene subordinata alle seguenti condizioni:

- a) non offrire agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle;
- b) la ricorrenza di circostanze eccezionali particolari (punti 38 - 40 della motivazione);
- c) una valutazione effettuata dopo la realizzazione e la messa in servizio di un impianto non può limitarsi all'impatto futuro di quest'ultimo sull'ambiente, ma deve prendere in considerazione, altresì, l'impatto ambientale a partire dalla sua realizzazione (punto 41).

Va evidenziato come la sentenza si sia discostata dalle conclusioni più rigorose formulate dall'avvocato generale.

IV.- A fini di completezza si segnala, in materia di VIA:

- d) Corte di giustizia dell'UE, Sez. I, 17 novembre 2016, C 348/15, *Stadt Wiener* su cui cfr. [News US 29 novembre 2016](#), secondo cui "l'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva

85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio, del 3 marzo 1997, deve essere interpretato nel senso che non esclude dall'ambito di applicazione di quest'ultima un progetto previsto da una disposizione normativa in forza della quale deve essere considerato giuridicamente autorizzato un progetto che ha formato oggetto di una decisione, adottata in violazione dell'obbligo di valutazione del suo impatto ambientale, nei confronti della quale è scaduto il termine di ricorso per annullamento. Il diritto dell'Unione osta a una siffatta disposizione normativa nella parte in cui essa prevede che una previa valutazione dell'impatto ambientale deve essere considerata realizzata per un siffatto progetto";

- e) Corte giustizia UE, sez. II, 15 ottobre 2015, n. 137, in *Foro Amministrativo* 2015, 10, 2454 secondo cui *"Viola gli obblighi di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/92 e dell'articolo 25 della direttiva 2010/75, la legislazione di uno Stato membro che limita, in applicazione delle norme interne sul procedimento amministrativo, l'annullamento delle decisioni per vizio di procedura all'assenza di valutazione o di esame preliminare dell'impatto ambientale e ai casi in cui il ricorrente dimostri che il vizio di procedura presenta un nesso di causalità con il risultato della decisione; oppure che limita, in applicazione della normativa interna, la legittimazione ad agire e la portata del controllo giurisdizionale alle obiezioni che siano già state sollevate nel termine impartito nel corso del procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione della decisione";*
- f) Corte giustizia UE, sez. V, 16 aprile 2015, n. 570, in *Foro Amministrativo* 2015, 4, 998 secondo cui *"L'articolo 11 della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, osta a una normativa nazionale in forza della quale una decisione amministrativa che considera non necessario effettuare una valutazione dell'impatto ambientale per un progetto abbia efficacia vincolante nei confronti di soggetti che tuttavia non hanno diritto a presentare ricorso avverso la suddetta decisione amministrativa. Ciò a condizione che tali soggetti facciano parte del « pubblico interessato » ai sensi dell'articolo 1, par. 2, di tale direttiva e soddisfino i criteri previsti dal diritto nazionale per quanto riguarda l'« interesse sufficiente » o la « violazione di un diritto ». Spetta al giudice del rinvio verificare se tale condizione sia soddisfatta nel procedimento dinanzi a esso pendente. In caso affermativo, esso deve negare l'efficacia vincolante, nei confronti di detti vicini, di una decisione amministrativa di non effettuare tale valutazione";*
- g) in tema di tutela risarcitoria in sede di valutazione di impatto ambientale, Corte giustizia UE, sez. IV, 14 marzo 2013, n. 420, in *Foro Amministrativo - C.d.S. (II)* 2013, 3, 619, sempre relativa all'ordinamento austriaco;

- h)** sulla eventuale incostituzionalità della legge regionale che abbia previsto la sospensione dei procedimenti per il rilascio di V.I.A. e A.I.A., T.a.r. per la Calabria, ordinanza n. 1943 del 2016, oggetto della [News US in data 11 ottobre 2016](#);
- i)** in tema di riparto di competenza legislativa, Corte cost., 20 ottobre 2017 n. 218, oggetto della [News US 6 novembre 2017](#), secondo cui *“è incostituzionale, a far tempo dal 31 luglio 2007, l’art. 7 comma 2, della legge della Regione Veneto 26 marzo 1999, n. 10 (Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d’impatto ambientale), nella parte in cui esclude dalla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale le strade extraurbane secondarie di dimensioni pari o inferiori a 5 km”*; con tale decisione la Corte ha ritenuto, richiamando precedenti pronunce (nn. 225 e 234 del 2009) che la limitazione del preliminare screening per la V.I.A. fosse contrastante non solo con la normativa nazionale, ma anche con gli obblighi comunitari (direttiva n. 97/11/CE) ribaditi in diverse pronunce della Corte di giustizia UE (cfr., ex multis, Corte di giustizia UE, sez. I, 17 novembre 2016, C348/15, cit. sulla non esclusione dalla valutazione ambientale di un progetto la cui realizzazione fosse stata autorizzata);
- j)** in ordine alla natura giuridica, ai presupposti della VIA, ai suoi rapporti con la Autorizzazione ambientale integrata, ed al conseguente sindacato esercitabile da parte del G.A., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2014; Sez. V, 22 settembre 2014, n. 4775; Sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 361; Sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; Sez. V, 5 luglio 2010, n. 4246; Sez. V, 22 giugno 2009, n. 4206; Sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2851; T.a.r. per la Lombardia, Brescia, n. 795 del 2015; secondo cui:
- j1) la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la 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, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione – zero;
- j2) la valutazione di impatto ambientale è espressione della ampia discrezionalità che la legge ha attribuito in materia all’amministrazione, di guisa che essa potrebbe avere esito negativo anche in assenza di diretto contrasto dell’opera progettata con puntuali prescrizioni urbanistiche, vincoli di salvaguardia e quant’altro;
- j3) la compatibilità ambientale non è un concetto naturalistico, ma una condizione di equilibrio tra l’idoneità dei luoghi a ospitare un’attività impattante e le prescrizioni limitative poste alla medesima attività; graduando e aggiornando le limitazioni è, quindi, possibile migliorare l’equilibrio e confermare nel tempo il giudizio di compatibilità; un ruolo decisivo sotto

questo profilo è svolto, da un lato, dai controlli sulle emissioni, e dall'altro dall'applicazione delle BAT sopravvenute; in questo quadro, le verifiche successive alla messa in esercizio dell'impianto sono la normale e necessaria prosecuzione dell'originaria valutazione di compatibilità ambientale;

j4) ove per la localizzazione di un intervento siano necessarie sia la V.i.a. sia l'autorizzazione integrata ambientale, la prima assume una funzione accessoria e può subire la retroazione della seconda, la quale seppure successiva cronologicamente si basa su un'istruttoria particolarmente ampia e idonea anche a incidere su aspetti già considerati al momento della verifica dell'impatto;

j5) essendo la valutazione di impatto ambientale del progetto di realizzazione di un impianto eolico improntata ad ampia discrezionalità, sia tecnica che amministrativa e politica, la successiva cognizione del giudice amministrativo deve essere esercitata in modo rigoroso ancorché non sia limitata ad alcuno dei tradizionali vizi di legittimità.

k) Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2018, n. 499, in fattispecie con plurime domande di autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, con singoli e distinti punti di connessione, ha affermato che:

k1) la necessità della valutazione di impatto ambientale non può ritenersi esclusa dalla conformità del progetto alla disciplina di cui al punto 2 - b) dell'allegato IV del d. lgs. n. 165 del 2006 che impone la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni degli impianti per la produzione di energia con potenza complessiva superiore a 1 MW. Il solo esame del progetto in sede di conferenza dei servizi può infatti non essere sufficiente ai fini della peculiare valutazione della necessità di una VIA (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2014, n. 4727). In altre parole, la valutazione prodromica non è astratta, ma si sostanzia in un'analisi articolata, tanto più necessaria nel caso di realizzazione di diversi impianti sostanzialmente avvinti dal vincolo della complessità;

k2) per stabilire se occorra o meno la valutazione d'impatto ambientale è necessario avere riguardo non solo alle dimensioni del progettato ampliamento di opera già esistente, bensì alle dimensioni dell'opera finale, risultante dalla somma di quella esistente con quella nuova, perché è l'opera finale nel suo complesso che, incidendo sull'ambiente, deve essere sottoposta a valutazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36);

k3) l'alterazione dei valori ambientali è ammissibile solo in quanto non vi siano alternative possibili da individuarsi proprio grazie alla procedura di V.I.A. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246);

k4) la previsione normativa del silenzio assenso in materia ambientale è in contrasto con i principi comunitari, che impongono l'esplicitazione delle ragioni della compatibilità ambientale del progetto (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4712); ne discende che neppure la conferenza di servizi può assorbire la necessità di un provvedimento formale in ordine allo *screening* preliminare alla V.I.A. alla luce delle disposizioni in materia dell'Unione europea che esigono, per l'appunto, provvedimenti espressi;

k5) i provvedimenti che – successivamente al rilascio delle autorizzazioni uniche - dispongono l'assoggettamento degli impianti eolici allo *screening* per la VIA, non possono valere quale atti di revoca implicita o sospensione o di diniego delle autorizzazioni rilasciate in quanto queste ultime riguardano il profilo urbanistico, edilizio e industriale, mentre gli atti di avvio del procedimento di screening sono relativi ai profili ambientali;

- l) in materia di V.A.S., Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. III, 21 dicembre 2016, causa C -444/15, *Italia Nostra Onlus*, oggetto della [News US 9 gennaio 2017](#);
- m) sulla applicabilità dei principi espressi dalla pronuncia della Corte di giustizia in rassegna anche in materia di valutazione di incidenza ambientale ex DPR n. 357/1997 si veda, in senso affermativo, di recente, [T.a.r. per la Toscana, sez. III, 30 gennaio 2018, n. 156](#). In senso contrario, prima della pronuncia della Corte di giustizia UE cfr. con ampia motivazione [T.a.r. Umbria, sez. I, 24 agosto 2010, n. 429](#) confermata sul punto da [Cons. Stato, sez. III, 5 marzo 2013, n. 1324](#).