



## Normativa e giurisprudenza di interesse per la Giustizia amministrativa a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione.

### Indice

#### Corte di giustizia dell'Unione europea

1. Corte di giustizia UE, grande sezione, 29 luglio 2019, afferma principi di tutela ambientale in caso di produzione di energia elettrica da fonte nucleare;
2. Corte di giustizia UE, sez. IV, 29 luglio 2019, sulla responsabilità di uno Stato membro per danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado che viola una norma di diritto dell'Unione.

#### Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali amministrativi Regionali

3. Cons. Stato, sez. IV, 29 agosto 2019, n. 5972, sulla necessità di sottoporre a V.I.A. normativamente non obbligatoria le modifiche ad un progetto a suo tempo sottoposto a V.I.A.;
4. Cons. Stato, sez. IV, 27 agosto 2019, n. 5902, in materia di collegamento di medie strutture di vendita;
5. Cons. Stato, sez. IV, 13 agosto 2019, n. 5703, fornisce ulteriori precisazioni in materia di risarcimento del danno da espropriazione illegittima.

#### Corte di giustizia dell'Unione europea

(1)

**La Corte di giustizia UE afferma principi di tutela ambientale in caso di produzione di energia elettrica da fonte nucleare ed ammette, a determinate condizioni, oltre alla V.I.A. anche la valutazione di incidenza in sanatoria.**

[Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 29 luglio 2019, C - 411/17 - Inter-Environnement Wallonie ASBL, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL contro Consiglio dei Ministri \(Belgio\).](#)

La Corte di giustizia ha stabilito che:

*“1) L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), primo trattino, l'articolo 2, paragrafo 1, e l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, devono essere interpretati nel senso che la ripresa, per un periodo di quasi dieci anni, della produzione industriale di energia elettrica di una centrale nucleare non in funzione, che abbia l'effetto di rinviare di dieci anni la data inizialmente stabilita dal legislatore nazionale per la sua disattivazione e per la fine della sua attività, e il rinvio, anch'esso di dieci anni, del termine inizialmente previsto da questo medesimo legislatore per la disattivazione e la cessazione della produzione industriale di energia elettrica di una centrale in attività – misure, queste, che implicano lavori di modernizzazione delle centrali interessate tali da incidere sulla realtà fisica dei siti – costituiscono un «progetto», ai sensi di tale direttiva, che deve, in linea di principio, e salvo le verifiche che il giudice del rinvio deve effettuare, essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale prima dell'adozione di tali misure. La circostanza che l'attuazione di queste ultime implichi l'adozione di atti successivi, come il rilascio, per una delle centrali interessate, di una nuova autorizzazione individuale di produzione di energia elettrica a fini industriali, non è al riguardo determinante. I lavori inscindibilmente connessi alle suddette misure devono essere parimenti sottoposti a una simile valutazione prima dell'adozione di queste medesime misure, qualora – circostanza*

*che spetta al giudice del rinvio verificare – la loro natura e i loro potenziali effetti sull'ambiente siano sufficientemente individuabili in tale fase.*

*2) L'articolo 2, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che esso autorizza uno Stato membro a esentare un progetto come quello di cui trattasi nel procedimento principale da una valutazione dell'impatto ambientale al fine di garantire la sicurezza del suo approvvigionamento di energia elettrica solo nel caso in cui tale Stato membro dimostri che il rischio per la sicurezza di tale approvvigionamento è ragionevolmente probabile e che il progetto in questione presenta un carattere di urgenza tale da giustificare l'assenza di una simile valutazione, e purché siano rispettati gli obblighi di cui all'articolo 2, paragrafo 4, secondo comma, lettere da a) a c), di tale direttiva. Una simile possibilità di esenzione, tuttavia, non fa venir meno gli obblighi che incombono allo Stato membro interessato in forza dell'articolo 7 di detta direttiva.*

*3) L'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale come quella in questione nel procedimento principale non costituisce un atto legislativo nazionale specifico, ai sensi di tale disposizione, escluso, in forza di quest'ultima, dall'ambito di applicazione della direttiva in parola.*

*4) L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, deve essere interpretato nel senso che misure come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, unitamente ai lavori di modernizzazione e di adeguamento alle norme di sicurezza attuali, costituiscono un progetto soggetto a un'opportuna valutazione della sua incidenza sui siti protetti interessati. Tali misure devono essere oggetto di una simile valutazione prima della loro adozione da parte del legislatore. La circostanza che l'attuazione di dette misure implichi l'adozione di atti successivi, come il rilascio, per una delle centrali interessate, di una nuova autorizzazione individuale di produzione di energia elettrica a fini industriali, non è al riguardo determinante. I lavori inscindibilmente connessi a queste medesime misure devono essere parimenti sottoposti a una simile valutazione prima dell'adozione di queste ultime qualora, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, la loro natura e i loro potenziali effetti sui siti protetti siano sufficientemente individuabili in tale fase.*

5) L'articolo 6, paragrafo 4, primo comma, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che l'obiettivo di assicurare, in ogni momento, la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica di uno Stato membro costituisce un motivo imperativo di rilevante interesse pubblico, ai sensi di tale disposizione. L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, di tale direttiva deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui nel sito protetto sul quale può incidere un progetto si trovino un tipo di habitat naturale o una specie prioritari, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, solo la necessità di scongiurare una minaccia grave ed effettiva di interruzione dell'approvvigionamento di energia elettrica dello Stato membro interessato è idonea a costituire, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, un motivo di sicurezza pubblica ai sensi di tale disposizione.

6) Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale può, se il diritto interno lo consente, eccezionalmente mantenere gli effetti di misure, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, che siano state adottate in violazione degli obblighi sanciti dalle direttive 2011/92 e 92/43, qualora tale mantenimento sia giustificato da considerazioni imperative connesse alla necessità di scongiurare una minaccia grave ed effettiva di interruzione dell'approvvigionamento di energia elettrica dello Stato membro interessato, cui non si potrebbe far fronte mediante altri mezzi e alternative, in particolare nell'ambito del mercato interno. Detto mantenimento può coprire soltanto il lasso di tempo strettamente necessario per porre rimedio a tale illegittimità.

In particolare la Corte ha affermato che:

"173 È vero che la Corte ha parimenti dichiarato che il diritto dell'Unione non osta a che le norme nazionali consentano, in taluni casi, di regolarizzare operazioni o atti irregolari rispetto al diritto dell'Unione (sentenza del 26 luglio 2017, Comune di Corridonia e a., C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

174 Tuttavia, una siffatta possibilità di regolarizzazione deve essere subordinata alla condizione di non offrire agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e di rimanere eccezionale (sentenza del 26 luglio 2017,

*Comune di Corridonia e a., C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).*

*175 Pertanto, in caso di omissione di una valutazione dell'impatto ambientale di un progetto prescritta dalla direttiva VIA, se è vero che spetta agli Stati membri rimuoverne le conseguenze illecite, il diritto dell'Unione non osta a che una tale valutazione sia effettuata a titolo di regolarizzazione quando il progetto è in corso di realizzazione o anche dopo che sia stato realizzato, alla duplice condizione, da un lato, che le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati la possibilità di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e, dall'altro, che la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti all'impatto futuro di tale progetto sull'ambiente, ma prenda in considerazione il complesso degli effetti sull'ambiente intervenuti a partire dalla realizzazione di tale progetto (v., in tal senso, sentenze del 26 luglio 2017, Comune di Corridonia e a., C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, punto 43, nonché del 28 febbraio 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, punto 30).*

*176 Per analogia, si deve ritenere che il diritto dell'Unione non osti neppure, e fatte salve le stesse condizioni, a che una simile regolarizzazione sia effettuata in caso di omissione della previa valutazione dell'incidenza del progetto interessato su un sito protetto, richiesta dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat.*

*177 Occorre aggiungere che solo la Corte può, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, concedere una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione rispetto a norme di diritto interno con essa in contrasto. Infatti, se i giudici nazionali avessero il potere di attribuire alle norme nazionali il primato, anche solo provvisoriamente, in caso di contrasto con il diritto dell'Unione, ne risulterebbe pregiudicata l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punti 66 e 67, nonché del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punto 33).*

*178 Tuttavia, la Corte ha parimenti dichiarato, al punto 58 della sua sentenza del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), che un giudice nazionale – tenuto conto dell'esistenza di*

*un'esigenza imperativa legata, come nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, alla protezione dell'ambiente e purché siano rispettate le condizioni elencate in tale sentenza – può essere eccezionalmente autorizzato ad applicare la disposizione nazionale che gli consente di mantenere determinati effetti di un atto nazionale annullato. Da detta sentenza risulta quindi che la Corte ha inteso riconoscere, caso per caso ed eccezionalmente, a un giudice nazionale la facoltà di amministrare gli effetti dell'annullamento di una norma nazionale dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione nel rispetto delle condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte (v. in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punto 34)”.*

**(2)**

**La Corte di giustizia UE si pronuncia sulla responsabilità di uno Stato membro per danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado che viola una norma di diritto dell'Unione e fornisce importanti precisazioni sulla intangibilità del giudicato rispetto al primato del diritto comunitario.**

**[Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IV, sentenza 29 luglio 2019, C – 620/17 – Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe contro Fővárosi Törvényszék](#)**

La Corte di giustizia ha stabilito che:

*“1) La responsabilità di uno Stato membro per danni causati dalla decisione di un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado che viola una norma di diritto dell'Unione è disciplinata dalle condizioni enunciate dalla Corte, in particolare, al punto 51 della sentenza del 30 settembre 2003, Köbler (C 224/01, EU:C:2003:513), senza tuttavia escludere che la responsabilità di tale Stato possa sorgere a condizioni meno restrittive in base al diritto nazionale. Tale responsabilità non è esclusa dal*

*fatto che la decisione abbia acquisito autorità di cosa giudicata. Nell'ambito dell'applicazione di tale responsabilità, spetta al giudice nazionale investito della domanda di risarcimento danni valutare, tenendo conto di tutti gli elementi che caratterizzano la situazione in esame, se il giudice nazionale che ha statuito in ultimo grado abbia commesso una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, disattendendo in modo manifesto il diritto dell'Unione applicabile, ivi compresa la pertinente giurisprudenza della Corte. Il diritto dell'Unione osta, invece, ad una norma di diritto nazionale che, in un caso del genere, escluda, in via generale, dai danni risarcibili le spese cagionate a una parte dalla decisione lesiva del giudice nazionale.*

*2) Il diritto dell'Unione, in particolare la direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, e la direttiva 92/13/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, come modificata dalla direttiva 2007/66, nonché i principi di equivalenza e di effettività, deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro che non autorizza il riesame di una sentenza, passata in giudicato, di un giudice di detto Stato membro che si è pronunciato su un ricorso di annullamento avverso un atto di un'amministrazione aggiudicatrice senza affrontare una questione il cui esame era previsto in una sentenza precedente della Corte, pronunciata in risposta a una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta nell'ambito del procedimento relativo a tale ricorso di annullamento. Tuttavia, qualora le norme processuali interne applicabili prevedano la possibilità, per il giudice nazionale, di ritornare su una sentenza passata in giudicato, per rendere la situazione derivante da tale pronuncia compatibile con una decisione giudiziaria definitiva nazionale precedente, di cui il giudice che ha emesso tale sentenza e le parti della causa che l'ha originata erano già*

*a conoscenza, tale possibilità deve prevalere, conformemente ai principi di equivalenza e di effettività, alle stesse condizioni, per ripristinare la conformità di tale situazione alla normativa dell'Unione, come interpretata da una precedente sentenza della Corte".*

## **Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali Amministrativi Regionali**

**Le massime e le relative appendici, a cura del Cons. Giulia Ferrari, possono consultarsi nella Sezione "In evidenza" della Home page del sito istituzionale.**

**(3)**

**La IV sezione precisa che non devono essere necessariamente sottoposte a valutazione di impatto ambientale (od a verifica di assoggettabilità) le "estensioni" o le "modifiche" di progetti che, in base alla normativa sopravvenuta, non siano più soggetti ex lege a V.I.A. e che, dunque, se presentati ex novo, non dovrebbero esservi necessariamente sottoposti.**

**[Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 29 agosto 2019, n. 5972 – Pres. Anastasi, Est. Lamberti.](#)**

Ha affermato la Sezione che l'Amministrazione, ove ritenga che un intervento possa comunque determinare, in concreto, "impatti ambientali significativi e negativi", può sempre disporre - previa idonea motivazione - l'attivazione della verifica di assoggettabilità a V.I.A. anche al di fuori degli specifici casi prescritti dalla legge; ove, invece, ritenga che esulino tali



"impatti" non è tenuta a confezionare alcuna specifica motivazione, posto che, a monte, il legislatore ha escluso che quella tipologia di intervento sia, di regola, in grado di arrecare potenziali danni all'ambiente.

La rinnovazione del giudizio di compatibilità ambientale, di regola doverosa allorché siano introdotte delle modificazioni progettuali che determinino la costruzione di un manufatto significativamente diverso da quello già esaminato, è viceversa superflua ogni qualvolta al progetto originario siano apportate modifiche che risultino più conformi agli interessi pubblici, determinando, in particolare, una più efficace mitigazione del rischio ambientale presentato dall'originario progetto.

(4)

**La IV Sezione si pronuncia in materia di collegamento di medie strutture di vendita.**

[Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 27 agosto 2019, n. 5902 – Pres. FF. Taormina, Est. Lamberti.](#)

Ha affermato la Sezione che la disciplina regionale deve essere letta sulla base dei generali principi stabiliti da quella statale.

Pur ove si ammetta, infatti, che lo spazio regionale di regolamentazione delle attività commerciali possa spingersi sino alla generale perimetrazione categoriale delle strutture a ciò deputate, comunque tale *potestas* deve essere interpretata in maniera coerente con la cornice scolpita a monte dalla disciplina statale.

Invero, giacché da un lato la "*tutela della concorrenza*" si svolge anche mediante l'individuazione del livello massimo di adempimenti amministrativi necessari, su tutto il territorio nazionale, per l'apertura di nuove strutture (ossia per l'esercizio della libera iniziativa economica privata) e giacché, dall'altro lato, l'introduzione da parte della disciplina regionale di classificazioni tipologiche ulteriori rispetto a quelle statali può

potenzialmente comportare un appesantimento degli oneri burocratico-amministrativi (cosiddetto *red tape*, nell'accezione anglosassone), *ergo* la normativa regionale deve essere interpretata in maniera tale da non determinare l'ascrizione del carattere di "*grande struttura di vendita*" o, comunque, di struttura *lato sensu* "*complessa*" a strutture che, secondo la legge dello Stato, non lo sarebbero.

Sulla scorta di tale premessa ed in base alle definizioni riportate *supra*, si evince, in una visione sintetica e d'insieme, che la considerazione giuridica unitaria di due o più "*medie strutture di vendita*", quale che ne sia la categoria di sussunzione, richiede due convergenti e contestuali requisiti: uno materiale (la ricorrenza di un legame fisico) ed uno funzionale (la comunanza della gestione).

E', anzitutto, necessario che le strutture siano direttamente collegate fra loro: i consumatori, in sostanza, debbono poter accedere dall'una all'altra con facilità, disponendo di appositi percorsi pedonali appositamente studiati per la peculiare modalità di fruizione di siffatte strutture, ove spesso le persone portano con sé da una struttura all'altra, a mezzo di carrelli od altri strumenti, gli acquisti precedentemente operati.

Tali percorsi devono collegare direttamente le strutture, non il più ampio lotto ove queste insistono, e devono correre su suolo privato; se su suolo pubblico, devono consentire un passaggio ben segnalato, dedicato specificamente ai consumatori, sufficientemente ampio e sicuro.

Tali percorsi possono essere indifferentemente al chiuso o all'aperto ma, in tale ultimo caso, devono differire dalla semplice transitabilità pubblica ordinariamente assicurata all'indistinta collettività a mezzo di marciapiedi od altre vie di transito pedonale: la considerazione giuridica unitaria di più strutture, invero, può darsi solo in presenza di elementi fattuali che ne differenzino e qualifichino la conformazione in maniera precisa, trovandosi altrimenti di fronte alla mera contiguità di strutture distinte.

La necessità del collegamento fisico è, peraltro, implicita nella natura unitaria della struttura: non può, invero, darsi un unitario insediamento commerciale

ove le varie componenti non siano direttamente ed efficacemente collegate fra loro.

In caso contrario, del resto, non vi sarebbe alcuna effettiva e concreta “organizzazione”; non sarebbe possibile utilizzare il sostantivo “aggregazione”, che richiama un concetto di congenita unitarietà; non sarebbe predicabile la ricorrenza di un “unico complesso”, ma una semplice (ed occasionale) vicinanza di distinte strutture, prive di alcun elemento in “comune” diverso dalla mera ubicazione nella medesima area.

(5)

**La IV Sezione fornisce ulteriori precisazioni in materia di risarcimento del danno da espropriazione illegittima.**

**[Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 13 agosto 2019, n. 5703 – Pres. Maruotti, Est. Lamberti.](#)**

Ha chiarito la Sezione che la richiesta di giustizia avanzata dall’appellante aveva come *causa petendi* la posizione dominicale *illo tempore* incisa dall’indebita occupazione del bene da parte dell’Amministrazione e ne chiedeva la tutela nell’ambito dei rimedi allora considerati rilevanti dalle Corti.

Correttamente, dunque, il Tribunale ha fatto riferimento alla (diversa) tutela contemplata dall’attuale diritto vivente, che ha espunto dall’ordinamento, per insuperabile contrasto con superiori principi sovranazionali cui la Repubblica è costituzionalmente tenuta a conformarsi, l’istituto dell’occupazione acquisitiva.

Più in particolare, venuto meno il riconoscimento della valenza acquisitiva dei comportamenti di apprensione materiale del bene posti in essere *sine titulo* dall’Amministrazione, il Tribunale ha ricondotto la domanda nell’alveo dell’ordinario illecito aquiliano ed ha, pertanto, condannato l’Ente al risarcimento del solo danno (“a carattere permanente”) da perdita della

disponibilità materiale del bene, specificando che la proprietà è rimasta in capo ai ricorrenti.