

Sulla possibilità di procedere, a posteriori, alla valutazione dell'impatto ambientale di un impianto per la produzione di energia da biogas già in funzione al fine di ottenere una nuova autorizzazione

Corte di giustizia UE, Sez. I 26 luglio 2017, in cause riunite C-196/16 e C-197/16 - Silva de Lapuerta, pres.; Bonichot, est.; Kokott, avv. gen. - Comune di Corridonia ed a. c. Provincia di Macerata ed a.

Ambiente - Direttiva 85/337/CEE - Direttiva 2011/92/UE - Possibilità di procedere, a posteriori, alla valutazione dell'impatto ambientale di un impianto per la produzione di energia da biogas già in funzione al fine di ottenere una nuova autorizzazione.

(Omissis)

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 191 TFUE e dell'articolo 2 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 (GU 2012, L 26, pag. 1).

2 Tali domande sono state proposte nell'ambito di controversie tra il Comune di Corridonia (Italia) e il Comune di Loro Piceno (Italia) nonché il sig. Marcello Bartolini e altri soggetti privati (in prosieguo: «il sig. Bartolini e a.»), da un lato, e la Provincia di Macerata (Italia), dall'altro, in merito alle decisioni con cui detta Provincia ha dichiarato che gli impianti per la produzione di energia elettrica da biogas della VBIO1 Società Agricola Srl (in prosieguo: la «VBIO1») e della VBIO2 Società Agricola Srl (in prosieguo: la «VBIO2») rispettavano i requisiti di compatibilità ambientale, al termine di procedimenti di valutazione avviati successivamente alla realizzazione e alla messa in servizio di tali impianti e in seguito all'annullamento di una prima autorizzazione.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il sesto considerando della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40), come modificata dalla direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU 2009, L 140, pag. 114; in prosieguo: la «direttiva 85/337»), così recita:

«[L']autorizzazione di progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente va concessa solo previa valutazione delle loro probabili rilevanti ripercussioni sull'ambiente; (...).»

4 L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 85/337 è così formulato:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4».

5 L'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, di tale direttiva prevede quanto segue:

«1. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 i progetti elencati nell'allegato I sono sottoposti a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

2. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano, mediante

a) un esame del progetto caso per caso;

o

b) soglie o criteri fissati dagli Stati membri,

se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10.

Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b).

3. Nell'esaminare caso per caso o nel fissare soglie o criteri ai fini del paragrafo 2 si tiene conto dei relativi criteri di selezione riportati nell'allegato III».

6 La direttiva 2011/92, che ha sostituito la direttiva 85/337, prevede disposizioni sostanzialmente identiche a quelle citate ai punti precedenti.

Diritto italiano

7 L'articolo 29 del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 – Norme in materia ambientale (supplemento ordinario alla GURI n. 88 del 14 aprile 2006), prevede quanto segue:

«1. La valutazione di impatto ambientale costituisce, per i progetti di opere ed interventi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, presupposto o parte integrante del procedimento di autorizzazione o approvazione. I provvedimenti di autorizzazione o approvazione adottati senza la previa valutazione di impatto ambientale, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge.

(...)

4. Nel caso di opere ed interventi realizzati senza la previa sottoposizione alle fasi di verifica di assoggettabilità o di valutazione in violazione delle disposizioni di cui al presente Titolo III, nonché nel caso di difformità sostanziali da quanto disposto dai provvedimenti finali, l'autorità competente, valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e quello conseguente alla applicazione della sanzione, dispone la sospensione dei lavori e può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità. In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente. Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato.

5. In caso di annullamento in sede giurisdizionale o di autotutela di autorizzazioni o concessioni rilasciate previa valutazione di impatto ambientale o di annullamento del giudizio di compatibilità ambientale, i poteri di cui al comma 4 sono esercitati previa nuova valutazione di impatto ambientale.

(...)).

Procedimenti principali e questione pregiudiziale

Causa C-196/16

8 Il 19 ottobre 2011 la VBIO1 ha chiesto alla Regione Marche (Italia) l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, nel territorio del Comune di Corridonia, di un impianto per la produzione di energia elettrica da biogas ottenuto dalla digestione anaerobica di biomasse.

9 Conformemente alla legge Regione Marche n. 7/2004, la VBIO1 aveva altresì sottoposto tale progetto alla Provincia di Macerata, il 4 ottobre 2011, per una previa verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale.

10 Tale procedimento di verifica è stato tuttavia interrotto il 26 gennaio 2012, a seguito di una modifica della legge Regione Marche n. 7/2004, introdotta dalla legge Regione Marche n. 20/2011, la quale è entrata in vigore il 9 novembre 2011 e ha stabilito che i progetti sotto una determinata soglia potenziale termica non fossero più sottoposti a valutazione di impatto ambientale.

11 Pertanto, con decisione del 5 giugno 2012, la Regione Marche ha autorizzato la realizzazione e l'esercizio dell'impianto in questione nel territorio del Comune di Corridonia, il quale ha impugnato detta decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Italia).

12 Con sentenza del 10 ottobre 2013 tale giudice ha annullato detta decisione a motivo dell'inapplicabilità della legge Regione Marche n. 20/2011 e, comunque, dell'incompatibilità delle pertinenti disposizioni di tale legge con la direttiva 2011/92. La sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato (Italia).

13 In conseguenza di tale annullamento, la VBIO1 ha spento l'impianto interessato e ha presentato alla Provincia di Macerata una domanda di verifica di assoggettabilità di tale impianto a valutazione di impatto ambientale.

14 Il 15 novembre 2013 la Provincia di Macerata ha deciso che una siffatta valutazione era necessaria e, in esito alla stessa, il 7 luglio 2014, ha concluso che detto impianto rispettava i requisiti di compatibilità ambientale.

15 Il Comune di Corridonia ha proposto ricorso diretto all'annullamento di tali decisioni dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per le Marche, adducendo che la valutazione effettuata non era conforme né all'articolo 191 TFUE né all'articolo 2, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 85/337, sostituita dalla direttiva 2011/92, essendo intervenuta successivamente alla realizzazione dell'impianto interessato.

Causa C-197/16

16 Il 16 dicembre 2011 la VBIO2 ha chiesto alla Regione Marche l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, nel territorio del Comune di Loro Piceno, di un impianto per la produzione di energia elettrica analogo a quello in discussione nella causa C-196/16.

17 Tale autorizzazione è stata concessa alla VBIO2, il 29 giugno 2012, senza una previa valutazione di impatto ambientale dell'impianto.

18 Il Comune di Loro Piceno e il sig. Bartolini e a. hanno impugnato tale decisione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per le Marche.

19 Con sentenza del 22 maggio 2013 (n. 93/2013), la Corte costituzionale (Italia) ha dichiarato che la legge Regione Marche n. 3/2012, che ha abrogato la legge Regione Marche n. 7/2004 a far data dal 20 aprile 2012, senza tuttavia modificare i criteri per identificare i progetti suscettibili di valutazione di impatto ambientale, era incostituzionale in quanto non conforme al diritto dell'Unione, in quanto non obbligava al rispetto dei criteri di cui all'allegato III della direttiva 2011/92, a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, della stessa.

20 Il 10 ottobre 2013 il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha annullato l'autorizzazione concessa alla VBIO2, la quale ha proposto impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato.

21 La VBIO2 ha chiesto alla Provincia di Macerata di verificare l'assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dell'impianto interessato.

22 Con decisione del 19 novembre 2013 la Provincia di Macerata ha ritenuto necessario procedere a una siffatta valutazione.

23 Il Comune di Loro Piceno e il sig. Bartolini e a. hanno presentato al Tribunale amministrativo regionale per le Marche una domanda di annullamento di tale decisione nonché di sospensione di quest'ultima in via cautelare.

24 Il giudice adito ha respinto la domanda di sospensione sulla base del rilievo che il mero fatto che l'impianto in questione fosse sottoposto a procedimento di valutazione di impatto ambientale non determinava un danno grave e irreparabile ai soggetti residenti nella zona interessata.

25 Il 10 febbraio 2015 le autorità competenti della Provincia di Macerata hanno adottato una decisione constatando che l'impianto in discussione nel procedimento principale era conforme ai requisiti di compatibilità ambientale.

26 Il Comune di Loro Piceno e il sig. Bartolini e a. hanno presentato al Tribunale amministrativo regionale per le Marche una domanda di annullamento di tale decisione.

27 Nelle cause C-196/16 e C-197/16 il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:
 «Se, in riferimento alle previsioni di cui all'articolo 191 (...) TFUE e all'articolo 2 della direttiva [2011/92], sia compatibile con il diritto dell'Unione l'esperimento di un procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (ed eventualmente a [valutazione di impatto ambientale]) successivamente alla realizzazione dell'impianto, qualora l'autorizzazione sia stata annullata dal giudice nazionale per mancata sottoposizione a verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, in quanto tale verifica era stata esclusa in base a normativa interna in contrasto con il diritto dell'Unione».

Sulla questione pregiudiziale

28 Nelle due presenti cause, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'articolo 191 TFUE e l'articolo 2 della direttiva 2011/92 ostino, in circostanze come quelle oggetto dei procedimenti principali, a che l'omissione della valutazione di impatto ambientale di un progetto di impianto prescritta dalla direttiva 85/337 sia sanata, a seguito dell'annullamento dell'autorizzazione rilasciata per tale impianto, mediante una valutazione effettuata successivamente alla costruzione e alla messa in servizio dello stesso.

29 In limine, si deve osservare che l'articolo 191 TFUE, il cui paragrafo 2 definisce gli obiettivi generali in materia ambientale (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2015, Fipa Group e a., C-534/13, EU:C:2015:140, punto 39 nonché giurisprudenza ivi citata), non è rilevante per rispondere ai quesiti posti.

30 Peraltro, la questione posta dal giudice del rinvio muove dalla premessa secondo la quale i due impianti di cui ai procedimenti principali avrebbero dovuto formare oggetto di una previa valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 85/337, circostanza che spetta al medesimo giudice verificare.

31 Infine, quanto al punto se, per rispondere alla questione posta, occorra prendere in considerazione la direttiva 85/337, in vigore al momento della prima domanda di autorizzazione della VBIO1 e della VBIO2, oppure la direttiva 2011/92, in vigore al momento della loro seconda domanda, successiva all'annullamento della prima autorizzazione rilasciata, è sufficiente constatare che le disposizioni di tali due direttive, che sono o potrebbero essere rilevanti, e in particolare il loro articolo 2, paragrafo 1, sono, ad ogni modo, sostanzialmente identiche.

32 Riguardo alla possibilità di sanare a posteriori l'omissione della valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta dalla direttiva 85/337, in circostanze come quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, occorre ricordare che l'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva impone che i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, ai sensi del successivo articolo 4, in combinato disposto con gli allegati I o II della stessa direttiva, siano sottoposti a tale valutazione prima del rilascio dell'autorizzazione (sentenza del 7 gennaio 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punto 42).

33 Come ha anche sottolineato la Corte, il carattere preventivo di una valutazione siffatta è giustificato dalla necessità che, a livello di processo decisionale, l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, al fine di evitare fin dall'inizio inquinamenti e altre perturbazioni piuttosto che combatterne successivamente gli effetti (sentenza del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, punto 58).

34 Per contro, né la direttiva 85/337 né la direttiva 2011/92 contengono disposizioni relative alle conseguenze derivanti da una violazione di tale obbligo di previa valutazione.

35 In virtù del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4 TUE, gli Stati membri sono nondimeno tenuti a rimuovere le conseguenze illecite di tale violazione del diritto dell'Unione. Le autorità nazionali competenti devono pertanto adottare, nell'ambito delle loro competenze, tutti i provvedimenti necessari per rimediare all'omissione della

valutazione di impatto ambientale, ad esempio revocando o sospendendo un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una tale valutazione (v., in tal senso, sentenze del 7 gennaio 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punti 64 e 65; del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, punto 59, nonché del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punti 42, 43 e 46).

36 Del pari, lo Stato membro interessato ha l'obbligo di risarcire tutti i danni causati dall'omissione di una valutazione di impatto ambientale prescritta dal diritto dell'Unione (sentenza del 7 gennaio 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punto 66).

37 La Corte ha tuttavia 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 (sentenze del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, punto 57; del 15 gennaio 2013, Križan e a., C-416/10, EU:C:2013:8, punto 87, nonché del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punto 36).

38 La Corte ha precisato che 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 (sentenze del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, punto 57; del 15 gennaio 2013, Križan e a., C-416/10, EU:C:2013:8, punti 87, nonché del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punto 36).

39 Pertanto, la Corte ha dichiarato che una normativa che riconosce a un permesso di regolarizzazione, che può essere rilasciato anche in assenza di qualsivoglia circostanza eccezionale, gli stessi effetti di una previa autorizzazione urbanistica non rispetta i requisiti della direttiva 85/337 (v., in tal senso, sentenze del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, punto 61, e del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punto 37).

40 Lo stesso varrebbe per una misura legislativa che consenta, senza neanche imporre una ulteriore valutazione, e al di fuori di qualsiasi circostanza eccezionale particolare, che un progetto che avrebbe dovuto formare oggetto di una valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 85/337, sia considerato come se fosse stato oggetto di una valutazione siffatta, e ciò quand'anche tale misura riguardi soltanto progetti la cui autorizzazione non è più esposta a un rischio di ricorso giurisdizionale diretto, data la scadenza del termine di ricorso previsto dalla normativa nazionale (v., in tal senso, sentenza del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punti 38 e 43).

41 Inoltre, 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 intervenuto a partire dalla sua realizzazione.

42 È compito del giudice del rinvio valutare se le disposizioni di legge di cui trattasi nei procedimenti principali rispettino detti requisiti. Occorre tuttavia precisare a detto giudice che la circostanza che le società responsabili abbiano intrapreso le iniziative necessarie perché si procedesse, all'occorrenza, a una valutazione di impatto ambientale del loro progetto, che il rifiuto delle autorità competenti di dar seguito a tali richieste sia stato fondato su disposizioni nazionali che solo successivamente una sentenza della Corte costituzionale ha dichiarato contrarie al diritto dell'Unione e che l'attività degli impianti interessati sia stata sospesa depone piuttosto nel senso che le regolarizzazioni effettuate non sono state consentite dal diritto nazionale in condizioni analoghe a quelle del procedimento che ha dato luogo alla sentenza del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380, punto 61), e non sono state dirette a eludere le norme del diritto dell'Unione.

43 Alla luce dell'insieme delle considerazioni testé svolte, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che, in caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta dalla direttiva 85/337, il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, 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
- la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti all'impatto futuro di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione.

Sulle spese

44 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

In caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta dalla 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 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, 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
- la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti alle ripercussioni future di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione.

(Omissis)