



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: VINCA - VIA

Consiglio di Stato, sez. VII, 16 Aprile 2025, n. 3328: Vinca – modifiche sostanziali al progetto – onere della prova dell'incidenza negativa – discrezionalità e sindacabilità della VINCA – progetti connessi e necessari alla gestione del sito e screening di VINCA

Il Consiglio di Stato affronta gli appelli promossi da alcuni Comuni e da alcune società controinteressate contro una concessione demaniale marittima per la realizzazione di un impianto di molluschicoltura, rilasciata previo esperimento favorevole dello screening di VINCA.

Al netto del riconoscimento del vizio di motivazione per il rilascio della concessione in quanto tale (mancata valutazione degli interessi pubblici contrapposti a quelli del privato in relazione ai "beni del demanio marittimo, ovvero "beni pubblici "puri", in quanto non rivali, né escludibili, essendo accessibili a tutti e suscettibili di godimento congiunto simultaneo da parte di più soggetti, tale che l'uso ad opera di taluno non esclude il pari utilizzo contemporaneo ad opera di altri"), il Consiglio di Stato respinge tutti i motivi di appello riconducibili alla VINCA.

Da un lato, rinvia alla giurisprudenza formatasi in materia di modifiche sostanziali in sede di VIA: poiché gli appellanti si lamentavano del fatto che, pur avendo cambiato il progetto, fosse stata "tenuta valida" la stessa VINCA, il Giudice Amministrativo sottolinea che chi contesta che l'amministrazione non abbia effettuato una nuova VIA a fronte di supposte modifiche sostanziali deve fornire prova delle modifiche stesse e della loro idoneità ad avere conseguenze negative e significativa.

Così il Consiglio di Stato: "24.4. Sovviene a tal proposito, infatti, la giurisprudenza del Consiglio di Stato recentemente formatasi su una fattispecie analoga a quella in esame (cfr. Cons. St. n. 7884 del 1° ottobre 2024) e cioè quella in cui l'Amministrazione omette di sottoporre a nuova Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) le eventuali modifiche di un progetto imprenditoriale già assentito con una prima VIA. Orbene, tale giurisprudenza prende le mosse dalla definizione normativa (contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. I-bis, del d.lgs. n. 152/2006) di "modifica sostanziale" di un progetto od opera o impianto già sottoposto a valutazioni ambientali: tale modifica consiste nella "variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana". In base a detta giurisprudenza, qualora si contesti la mancata effettuazione di una nuova valutazione di impatto ambientale (ovvero di incidenza ambientale) di eventuali modifiche sostanziali di un progetto già assentito con VIA, la contestazione può essere accolta soltanto se la parte ricorrente fornisce "prova della sussistenza di impatti negativi e significativi scaturenti dalla modifica progettuale"; più in particolare, è stato condivisibilmente affermato che "va rimarcato come la norma imponga ai fini della qualificazione della modifica come "sostanziale", che la parte che agisce in giudizio per censurare la valutazione dell'amministrazione deduca la produzione di effetti al contempo "negativi" e "significativi" sulle due matrici indicate, gravando, dunque, su chi contesta l'illegittimità della valutazione dell'amministrazione l'onere della prova circa l'inattendibilità della valutazione compiuta dall'amministrazione nell'ambito del procedimento di compatibilità ambientale e il verificarsi di questi effetti" (cfr. Cons. St. n. 7884 del 1° ottobre 2024). Detto in altri termini, se la parte ricorrente afferma che è intervenuta una modificazione sostanziale del progetto originariamente assentito con VIA, la stessa parte ricorrente è onerata di provare non soltanto l'esistenza della modifica, ma anche la sua incidenza negativa e significativa sull'ambiente circostante (cfr. in questo senso – oltre a Cons. St. n. 7884 del 1° ottobre 2024 – anche Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2022, n. 5670, §. 12, laddove il principio è affermato con particolare riferimento all'imposizione delle prescrizioni ambientali).

24.5. Orbene, ferme restando le note differenze tra V.I.A. e V.Inc.A. (le quali differiscono per finalità, basi normative unionali e iter procedurali) cionondimeno non può essere sottaciuto che il summenzionato principio ben può essere traslato mutatis mutandis alla fattispecie ora in esame.

Ultimo
aggiornamento:

09.05.2024

Com'è noto, infatti, l'art. 6, par. 3, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" prevede che "Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'Integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica". Il *quid iuris* della Valutazione di Incidenza Ambientale consiste, pertanto, proprio nell'idoneità del piano o progetto da valutare (e, parimenti, delle sue eventuali modifiche) ad incidere su un determinato sito della rete Natura 2000. Va da sé che anche in caso di V.Inc.A. – così come in caso di VIA – la parte ricorrente non può limitarsi a comprovare l'esistenza di una modifica del progetto inizialmente assentito con V.Inc.A., ma deve provare anche che tale modifica è atta ad esplicitare un'incidenza significativa sul sito ricompreso nella rete Natura 2000." Strumento principe per tale prova – sempre nel ragionamento del Consiglio di Stato – sarebbe una "relazione tecnica focalizzata sulla specifica incidenza ambientale" della modifica (nel caso concreto un ampliamento geografico e temporale del progetto) e non una generica contestazione *in toto* dell'intero progetto.

Dall'altro lato, il Consiglio di Stato respinge per inammissibilità il vizio lamentato di omessa valutazione degli impatti ambientali negativi della concessione demaniale oggetto di impugnazione, ricordando che tale valutazione è frutto di discrezionalità tecnica, amministrativa e istituzionale, sindacabile dal Giudice Amministrativo solo nei limiti della rilevanza *ictu oculi* dei vizi di legittimità.

Con l'occasione precisa, però, anche l'ambito di applicazione della VINCA con riferimento ai progetti direttamente connessi e necessari alla gestione del sito: in questi casi, cioè, la VINCA non può che essere positiva, ma ciò non significa che i progetti non direttamente connessi e necessari non possano superare lo screening di VINCA (come, invece, sostenevano gli appellanti).

Così chiarisce il Consiglio di Stato: "Va soggiunto, per completezza, che lo screening di V.Inc.A. di cui all'art. 6 Direttiva 92/43/CEE "Habitat" non presuppone affatto – ai fini del suo esito favorevole – che il relativo progetto sia indispensabilmente connesso o necessario alla gestione del sito (fino al punto che qualsiasi progetto non strettamente necessario alla gestione del sito non potrebbe mai ottenere il parere favorevole di V.Inc.A.). Tale censura è infondata perché si basa su una lettura non corretta del suddetto art. 6, il cui par. 3 dispone quanto segue: "Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'Integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica".

Orbene, come correttamente evidenziato in proposito dalle Linee Guida nazionali per la valutazione di incidenza (V.Inc.A.) del Ministero dell'Ambiente (in seguito: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 28 dicembre 2019 (cfr. figura n. 2 di pag. 41 di dette Linee Guida) lo screening iniziale consiste nell'accertare se il progetto sia direttamente connesso o necessario alla gestione del sito ai fini della conservazione della natura. In caso di risposta affermativa a tale domanda, la valutazione positiva di incidenza ambientale dovrà essere automaticamente rilasciata. In caso di risposta negativa, invece, la valutazione positiva potrà essere resa soltanto se (e nella misura in cui) il progetto non produca incidenze significative sul sito ambientale, oppure abbia incidenze che comunque non pregiudicano l'integrità del sito. Il che palesa l'infondatezza dell'assunto di parte appellante secondo cui il progetto imprenditoriale della controinteressata avrebbe dovuto essere (ai fini del rilascio del parere favorevole di V.Inc.A.) sempre strettamente necessario o connesso alla gestione del sito marino de quo."

Link: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202409311&nomeFile=202503328_11.html&subDir=Provvedimenti