

QUANDO GLI STATI UE RISARCISCONO I PRIVATI PER LE VIOLAZIONI ALLA NORMATIVA EUROPEA URBANISTICA-AMBIENTALE

di Adabella Gratani



Nell'analisi del panorama¹ della giurisprudenza della Corte di giustizia, risulta compiutamente argomentato e approfondito, come anche in sede europea, lo strumento urbanistico, (nella specie il PRG), oggi, rappresenta una delle misure ottimali e premiali per approcciare ad una valutazione ambientale strategica in via preventiva e precauzionale, attesa la sua funzione programmatica di gestione del territorio.

La materia urbanistica² ha sempre contemplato gli aspetti annessi alla salvaguardia del suolo, alla trasformazione del territorio e alla protezione dell'ambiente *latu sensu*, tuttavia, senza assumere -nella visione nazionale- quella consapevolezza che gli consente³ di dotarsi di una connotazione più

¹ A. GRATANI, *La Vas travolge il PRG e le sue modifiche*, in *Rivista Giur. Amb.* n. 6/2012, pagg. 737-740.

² Vd. R. BREGANZE, *Verso un ritorno dell'urbanistica come disciplina dell'Urbs?*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, III, p.333. L'A. individua il diritto urbanistico come quel complesso di norme finalizzate a disciplinare "l'insediamento dell'uomo sul territorio, al fine di consentire la realizzazione coordinata e organica di tutto ciò che costituisce la città".

³ *"Non appare corretto limitare la materia urbanistica al solo aspetto normativo della disciplina dell'uso del territorio, e cioè all'esercizio della potestà amministrativa di pianificazione territoriale mediante l'adozione di scelte urbanistiche. In tale materia rientrano infatti anche gli aspetti ulteriori dell'uso del territorio, ivi compreso quello gestionale, concernente l'attuazione concreta della pianificazione mediante la realizzazione delle scelte urbanistiche"*. Tar Campania Salerno, sez. II, del 7 settembre 2001, n. 1144, in TAR 2001, I, p. 3788 ss:

ampia⁴, tale da indirizzare l'esercizio della potestà amministrativa di pianificazione territoriale verso una effettiva e preventiva salvaguardia ambientale, meglio evinta a seguito della riforma del titolo V della Cost⁵.

⁴ Vd. l'art. 34 D. lgs. 31 marzo 1998, n. 80, Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in GURI 8 aprile 1998, n. 82, S.O. n. 65 (ora Art. 133 d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104 e s.m., Attuazione dell'art. 44 legge 18 giugno 2009 n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo, in GURI 7 luglio 2010, n. 156.) in cui compare una nozione della materia urbanistica ampia tale da includere *"tutti gli aspetti dell'uso del territorio"* e, perciò stesso, foriera di interferenze con la materia ambientale. Vedere anche Tar Basilicata Potenza, del 10 novembre 1999, n. 618, in www.giustiziamministrativa.it che indica *"La materia dell'urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso e della gestione del territorio, dovendosi tuttavia - ai sensi del già cit. art. 34 decreto n. 80 del 1998 e conformemente all'orientamento espresso dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato (parere n. 30 del 13 marzo 1998) ... contemporaneamente "tener conto delle connessioni" che possono sussistere tra la protezione dell'ambiente e del paesaggio e la gestione del territorio. ... un'intrinseca connessione tra la materia della protezione dell'ambiente e dei valori artistici, storici e paesaggistici e quella della gestione del territorio. Deve... ritenersi che una controversia relativa alla intervenuta prescrizione del credito all'indennità risarcitoria per danno paesaggistico, vantato dall'amministrazione nei confronti dell'autore dell'abuso edilizio, rappresenti proprio un'ipotesi di commistione tra gestione e tutela del territorio e rientri, pertanto, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo"*.

⁵ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, in GURI 24 ottobre 2001, n. 248. La riforma del Titolo V Cost. ha riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 lett. s Cost.), mentre ha ricondotto alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni la materia del governo del territorio (art. 117 comma 3 Cost.). M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli Torino, 2002, p. 313. M.C.D'ARIENZO, *L'evoluzione dei rapporti tra l'urbanistica e l'ambiente anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Foro amm. TAR* 2003, 7-8, p.2216. Si ricorda che con la sentenza del 20 dicembre 2002, n. 536, in *Rivista Giur. Amb.* 2003, p.525 la Corte Costituzionale abbandona la nozione di ambiente in senso solo naturalistico, per accedere ad una concezione unitaria e teleologicamente orientata, che tenga conto dell'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche che favoriscono la vita degli esseri viventi. "Non tutti gli ambiti materiali specificati nel comma 2 dell'art. 117 cost., nel testo modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie, come nel caso dell'ambiente, da considerarsi piuttosto come un "valore" costituzionalmente protetto". [...] "La tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una materia, in quanto l'ambiente è invece un valore costituzionalmente

L'interrelazione delle due discipline, pur se da sempre⁶ distinte e coesistenti, emerge più compenetrata negli ultimi anni in una visione maggiormente responsabile, sistematica e non più oppositiva.

La previsione di fasi ben scandite e regolamentate per l'analisi e lo studio del territorio e della sua pianificazione e della compartecipazione del pubblico al processo decisionale della p.a., rappresenta il costruito principio che sostanzia la VAS e la VIA⁷, nonché la normativa sulla disciplina dell'informazione ambientale⁸, le cui violazioni⁹ possono comportare non solo la risarcibilità dei danni da parte dello Stato verso il singolo cittadino, ma anche l'annullamento delle autorizzazioni edilizie.

protetto in funzione del quale lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative che ex art. 117 cost. spettino alle regioni su materie (governo del territorio, tutela della salute) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo. L'art. 117 comma 2, lett. s), cost. esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali". Vedere anche Corte Cost. 15 ottobre 2003 n. 311, in Giur. Cost. 2003, p.5

⁶ Vd. ex ante ad esempio l'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977, che identificava la nozione urbanistica con la funzione amministrativa afferente "all'uso del territorio" nonché l'art. 1 bis della legge Galasso n. 431 dell' 8 agosto 1985 n. 431, di conversione con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985 n. 312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del dpr 24 luglio 1977 n. 616, in GURI 22 agosto 1985, n. 197), ove la pianificazione urbanistica era chiamata a valutare i "valori paesistici ed ambientali presenti nel territorio comunale", etc.

⁷ V. Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985, n. 85/377/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (in G.U.CE L 175 del 5 luglio 1985, pag. 40), come modificata dalla direttiva n. 97/11/CE (in G.U.CE L 73 del 14 marzo 1997, pag. 5) e dalla direttiva n. 2003/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 (in G.U.CE L 156 del 25 giugno 2003, pag. 17) ed abrogata e codificata per mezzo della direttiva n.2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, (in G.U.UE L 26 del 28 gennaio 2012, pag. 1).

⁸ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 ed approvata a nome della Comunità europea mediante la decisione n. 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GUCE L 124, 2005, pag. 1).

⁹ Ved. A. GRATANI, *L'autorizzazione a realizzare progetti pubblici e privati senza un preventiva disamina ambientale deve essere annullata e il sito ripristinato*, in *Riv. Giur. Ambiente*, n. 6/2005, pagg. 1027 ss. IDEM *La via deve precedere i provvedimenti nazionali autorizzativi o dichiarativi di P.U.*, in *Riv. Giur. Ambiente*, n.2/2004, pagg. 254 e ss., IDEM., *L'ambiente: il settore prescelto dall'ordinamento italiano per violare la normativa comunitaria*, in *Riv.giur.ambiente*, n. 2/2007, pagg. 289 e ss.

Tutti i soggetti potenzialmente interessati devono avere la possibilità di accedere ai dati custoditi ed acquisiti dalle pubbliche amministrazioni ed alle loro decisioni e di esprimere fattivamente il proprio giudizio. In tal senso la direttiva n.96/61/CE¹⁰ precisa che tale diritto deve essere riconosciuto effettivo in capo al pubblico sin dall'inizio del procedimento di autorizzazione di un qualsiasi impianto di cui trattasi e non consente alle autorità nazionali di rifiutare l'accesso. Sullo stesso punto la sentenza della Corte di giustizia nella causa C 416/10 del 13 gennaio 2013 aggiunge che tale diritto non può essere negato neppure adducendo la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali prevista dal diritto nazionale o dell'Unione, quand'anche al fine di proteggere un legittimo interesse economico.

Se si verifica un rifiuto ingiustificato di mettere a disposizione del pubblico interessato una decisione di assenso urbanistico-edilizio, nel corso del procedimento amministrativo di primo grado, tale inadempimento deve essere sanato integralmente nel secondo grado, mettendo in condizione il pubblico di esercitare tutte le azioni consentite se non vi fosse stato quell'impedimento.

Laddove le alternative non fossero praticabili successivamente e la regolarizzazione postuma dello stadio procedurale non consentisse al pubblico interessato di esercitare un'influenza effettiva sull'esito del processo decisionale, l'atto finale deve essere annullato ovvero disapplicato perché si appalesa in contrasto con il diritto UE.

I giudici europei si spingono oltre assumendo che il pubblico interessato deve avere anche la possibilità di agire in giudizio ed ottenere immediatamente misure provvisorie¹¹ idonee a sospendere temporaneamente l'applicazione di un'autorizzazione (ai sensi dell'articolo 4 della citata direttiva 96/61/CE), prima ancora che la p.a. pervenga ad una decisione definitiva.

Nella prima sentenza più di una quarantina di abitanti della città di Pezinok agiscono contro l'Ente slovacco per il controllo dell'ambiente che aveva approvato il piano urbanistico di un'insediamento di una discarica di rifiuti in una cava di terra per mattoni, denominata «Nová jama» (cava nuova),

¹⁰ Direttiva n. 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GUCE L 257, pag. 26), come modificata dal regolamento n. 166/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006 (GUCE L 33, 2006, pag. 1).

¹¹ In argomento vedere A.GRATANI e A.TATHAM, *La tutela cautelare nel Regno Unito. Diritto comunitario e provvedimenti cautelari nei confronti della pubblica amministrazione nel Regno Unito*, in *Riv. Dir. Com.Scambi Int.*, 1993, pp.109-123.

senza consentire la partecipazione del pubblico interessato alla procedura integrata e in presenza di una insufficiente valutazione dell'impatto ambientale derivante dalla costruzione della discarica. Nel caso di specie la Corte, ha ritenuto che una decisione giudiziale che pervenga all'annullamento di un'autorizzazione in violazione delle disposizioni della direttiva n.96/61/CE e della Convenzione Aarhus non è idonea di per sè a configurare un'ingiustificata lesione del diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Si dovrebbe concludere¹² che quello che invece può essere risarcito al singolo da parte dello Stato è la violazione del diritto alla sua compartecipazione nel procedimento di approvazione dell'opera, anche in sede di valutazione aggiornata, salva la nullità della decisione finale. Trattasi di lesione dei diritti soggettivi direttamente applicabili in cui si concreta proprio la partecipazione del pubblico al procedimento, rappresentando questo un dato sufficiente per fondare l'istituto cautelare richiamato sopra e quindi l'obbligo risarcitorio della p.a., giacchè gli effetti da evitare sono, non solo diretti, ma anche «*eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto*»¹³.

Anche la direttiva VIA è corredata da disposizioni che promuovono ed assicurano la possibilità per il cittadino di interagire con la Pubblica Amministrazione ai fini di una migliore valutazione preventiva dell'impatto ambientale del progetto¹⁴, la violazione dello stesso iter procedurale può essere fonte legittima di risarcimento danni¹⁵.

Una fattispecie simile è posta all'attenzione della Corte di Giustizia, nella causa 420/11 del 14 marzo 2013, che vede protagonisti il medesimo giudice relatore (Bay Larsen) e lo stesso Avvocato Generale (Kokott). Il problema affrontato è la ristorabilità dei danni sofferti dal singolo (persona fisica/giuridica) che a causa della violazione della direttiva VIA abbia visto

¹² Cfr. le conclusioni dell'avvocato Generale Kokot del 19 aprile 2012 (p.ti 133-136).

¹³ V. punto 4 dell'allegato IV della direttiva VIA, e la una nota a piè di pagina ove si precisa che la procedura di valutazione di impatto ambientale debba riguardare gli effetti non solo diretti, ma anche «*eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto*».

¹⁴ Si vedano, in questo senso, l'art. 6 comma 2 che prevede che le domande di autorizzazione e le informazioni ... siano messe a disposizione del pubblico e che a quest'ultimo sia data la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto; il successivo comma 3 dell'art. 6 e l'art. 7 sulle specifiche modalità di informazione e consultazione; art. 9 la pubblicità della decisione assunta dalla Amministrazione.

¹⁵ Il diritto alla partecipazione è consacrato anche dall'art. 6 della Convenzione di Aarhus, cit.

comprimersi il diritto al godimento della proprietà posta in zona limitrofa al progetto (illegittimamente) realizzato. La tematica della risarcibilità dei danni provocati ad un immobile il cui valore è stato compromesso dal rumore prodotto dal vicino aeroporto (nella specie di Vienna-Schwechat), per i reiterati ampliamenti verso i quali l'Amministrazione non ha proceduto alla valutazione di impatto ambientale, rappresenta una tematica molto ricorrente (anche in sede nazionale).

La problematica si pone innovativa in quanto la Corte di giustizia è chiamata a ponderare il peso delle violazioni alla direttiva VIA in termini risarcitori in assenza di una esplicita previsione normativa. In particolare, l'istituto risarcitorio è messo a confronto con l'evento pregiudizievole della diminuzione del valore economico della proprietà¹⁶.

Anche se vi è larga giurisprudenza che tende ad estendere l'ambito di applicazione della direttiva VIA¹⁷, il *decisum* è negativo (in conformità con le conclusioni dell'avvocato generale Kokott dell'8 novembre 2012), considerato che l'art. 3 della direttiva VIA (come modificata dalla direttiva 2003/35/CE), non consente di estendere la nozione di «beni materiali» tale da comprendere anche il valore economico degli stessi¹⁸.

Lo stesso avvocato Generale Kokott aggiunge che il diritto al risarcimento dei danni sussiste piuttosto nella circostanza che il pubblico interessato, a causa di errori intervenuti nell'applicazione della direttiva, non sia stato adeguatamente informato dei prevedibili effetti sull'ambiente.

La Corte riconosce comunque che i danni patrimoniali, qualora siano conseguenze economiche dirette dell'impatto ambientale di un progetto pubblico o privato, rientrano nell'obiettivo di protezione perseguito dalla direttiva VIA. Spetta comunque al giudice nazionale verificare se le prescrizioni del diritto dell'Unione applicabili al diritto al risarcimento, in

¹⁶A livello europeo, il diritto di proprietà è sancito dal I protocollo della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953 e ratificata e resa esecutiva per l'Italia con Legge del 4 agosto 1955, n. 848 (in G.U.R.I del 24 settembre 1955, n. 221). Per l'orientamento che configura tale disposizione di natura "derivata", quale pregiudizio di altri diritti dell'individuo vd. E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti Umani*, Napoli, 2011, pag. 240.

¹⁷ Vedere Corte di Giustizia del 24 ottobre 1996, C-72/95, *Kraaijeveld e a./Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, in *Racc. 1996*, p.to 31; del 16 settembre 1999, C-435/97, *WWF e a./Autonome Provinz Bozen e a.*, in *Racc. 1999*, p.to 40; 28 febbraio 2008, C-2/07, *Abraham/Région wallonne e a.*, in *Racc. 2008*, p.ti 32 e 42.

¹⁸ Tra i fattori indicati dall'art. 3 sui quali ricadono gli effetti diretti ed indiretti dei progetti oggetto della VIA, si leggono specificamente, uomo, fauna e flora; suolo, acqua, aria, clima e paesaggio; beni materiali e patrimonio culturale.

particolare, l'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione lamentata e i danni subiti, siano soddisfatte. Anche se non sussiste un diritto "speciale" al risarcimento di un danno puramente patrimoniale causato dalla diminuzione del valore del suo bene immobile, conseguente all'impatto ambientale di detto progetto, tale responsabilità può sussistere se viene accertata l'esistenza di un nesso causale diretto tra l'omissione e il danno subito, quale la diminuzione del valore di un bene immobile conseguente all'ampliamento di un aeroporto.

La giurisprudenza europea richiede per l'imputabilità della responsabilità risarcitoria¹⁹, in capo allo Stato, 1) che la norma giuridica comunitaria violata sia preordinata a conferire diritti ai soggetti lesi; 2) che la violazione possa considerarsi grave e manifesta sulla scorta di indici rivelatori valutati in concreto dal giudice nazionale; 3) che esista un nesso causale tra la violazione e il danno conseguito. Il primato del diritto UE sull'ordinamento giuridico nazionale, -come è noto sancito, ormai in epoca remota, dalla Suprema Corte di Giustizia nel caso *Costa Enel*²⁰, non solo impone l'immediata disapplicazione della norma nazionale contrastante con il diritto comunitario, ma comporta, altresì, che, nell'ipotesi in cui non venga garantita l'osservanza di quest'ultimo, sullo Stato membro che ha commesso l'infrazione gravi l'obbligo di risarcire i danni che ne sono scaturiti²¹.

Pertanto, in circostanze in cui l'esposizione al rumore, risultante da un progetto realizzato in violazione del diritto UE, abbia effetti rilevanti sull'uomo – quale una casa ad uso abitativo, interessata da tale rumore, sia resa meno atta ad assolvere la sua funzione e il contesto ambientale

¹⁹ Vedere pti 41-42 della motivazione. Vedere anche le pronunce capisaldo della Corte di Giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C- 9/90, *Francovich e altri/Repubblica Italiana*, in *Racc. 1991*, p.ti 40 – 41 («*Tali condizioni sono sufficienti per far sorgere a vantaggio dei singoli un diritto ad ottenere un risarcimento, che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario*»). L'obbligo risarcitorio in capo agli Stati membri, secondo la Corte, trova il suo fondamento nell'allora art. 5 del Trattato Ce, in virtù del quale gli stessi sono tenuti ad adottare tutte le misure idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario (oggi art. 4 del Trattato sull'Unione Europea), tra i quali si annovera quello di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario. In senso conforme Corte di Giust., 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur Sa/Brundesrepublik Deutschland e The Queen/Secretary of State for Transport*, in *Racc. 1996*, in part. ved. p.ti 22 e 32 della motivazione. Per la giurisprudenza interna cfr., Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 482, *Yesmoke Tabacco s.p.a/Azienda Autonoma Monopoli di Stato e Ministero dell'Economia e delle Finanze*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, p.to 4.2.

²⁰ Si richiamano le sentenze pilastro del diritto UE: Corte di Giust., 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa/Enel*, in *Racc. 1964*, pag.1144, del 9 marzo 1978, C- 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Spa Simmenthal*, in *Racc. 1978*, p.ti 13-24.

²¹ Cfr., sul punto, A. GRATANI, *L'ambiente, cit.*

dell'uomo, la sua qualità di vita e, eventualmente, la sua salute siano pregiudicati – una diminuzione del valore patrimoniale di tale immobile ben può rappresentare una conseguenza economica diretta di simili effetti sull'ambiente. Oltre alla verifica che la norma di diritto dell'Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli lesi e che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata, la condizione indispensabile del diritto al risarcimento è la sussistenza di un nesso di causalità diretto tra la violazione e i danni subiti; accertamento che spetta ai giudici nazionali verificare, conformemente alle indicazioni fornite dalla Corte.