

## COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE 14 MARZO 2013, CAUSA C-420/11

Secondo il diritto dell'Unione, la circostanza che una valutazione dell'impatto ambientale sia stata omessa, in violazione di quanto prescritto dalla direttiva 85/337, non conferisce, in linea di principio, ad un singolo, di per sé, un diritto al risarcimento del danno puramente patrimoniale causato dalla diminuzione del valore del suo bene immobile conseguente ad un impatto ambientale. Tuttavia tale responsabilità può sussistere nel caso in cui il giudice nazionale accerti 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 domanda di pronuncia pregiudiziale, presentata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Leth, da un lato, e la Repubblica d'Austria e il Land della Bassa Austria, dall'altro, verteva sull'interpretazione dell'articolo 3 della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale<sup>1</sup> di determinati progetti pubblici e privati.

In particolare, la ricorrente chiedeva, dinanzi ai giudici austriaci, a titolo di risarcimento del danno, EUR 120 000 a causa della diminuzione del valore della sua casa, cagionata segnatamente dal rumore degli aeromobili. Inoltre, che fosse constatata la responsabilità dello Stato e del Land per i danni futuri.

La Corte di Cassazione austriaca (Oberster Gerichtshof), ritenendo che la decisione su tali domande dipendesse dalla questione se l'obbligo a carico delle autorità competenti dello Stato membro interessato, previsto sia dal diritto dell'Unione sia dal diritto nazionale, di procedere ad una valutazione dell'impatto ambientale fosse atto a tutelare i singoli interessati contro danni puramente patrimoniali causati da un progetto che non sia stato sottoposto ad una simile valutazione, decide di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia UE due questioni pregiudiziali: se la nozione di "beni materiali", cui si riferisce l'articolo 3 della direttiva in questione, si riferisca solo alla sostanza degli stessi e non anche al loro valore; se la valutazione dell'impatto ambientale

---

<sup>1</sup> Nella Comunità Europea, la V.I.A. comincia ad essere conosciuta negli anni settanta. La Francia è stato il primo paese europeo ad aver approntato una normativa in materia (cfr. Legge 10 luglio 1976, n. 76-629) ed è opinione diffusa che la normativa francese abbia avuto una notevole influenza sul progetto di direttiva comunitaria, il cui testo definitivo è stato approvato dal Consiglio il 27 giugno 1985. Nell'ordinamento italiano i tratti essenziali di detto procedimento sono delineati dall'articolo 6 della Legge 8 luglio 1986 n. 349 (legge che ha istituito il Ministero dell'Ambiente): "*La valutazione di impatto ambientale è un procedimento nel corso del quale l'amministrazione verifica la compatibilità ambientale di progetti relativi a determinate rilevanti opere nuove o a modificazioni di opere esistenti, valutando più in particolare le conseguenze che le stesse producono sull'ambiente*"; cfr. A.A.V.V., a cura di FERRARA R., *La valutazione di impatto ambientale*, Cedam, 2000. Anteriormente alla sopra menzionata Legge n. 349/1986, la Corte Costituzionale aveva già stabilito che la valutazione di impatto ambientale costituisce una disciplina autonoma in forza della particolare dignità dell'interesse ambientale, oggetto della valutazione, che non può, pertanto, cedere di fronte ad altri interessi, quale, ad esempio, l'interesse economico; cfr sentenza della Corte Costituzionale del 22-28 maggio 1987 n. 210. V. inoltre DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 1998, 141. Il procedimento in esame costituisce un momento autonomo rispetto al procedimento principale di autorizzazione dell'opera pubblica, che resta sospeso in attesa della conclusione del processo di V.I.A. A tale riguardo, si può rilevare come lo stesso disposto della Legge n. 241/1990 (articolo 14) pare presupporre che questo istituto rappresenti un episodio autonomo rispetto al procedimento amministrativo relativo alla realizzazione dell'opera in esame.

abbia anche lo scopo di tutelare i singoli contro danni patrimoniali causati dalla diminuzione del valore di un bene immobile di loro proprietà.

Il giudice del rinvio chiede quindi se la valutazione ambientale prevista dalla direttiva in questione comprenda la valutazione delle ripercussioni del progetto relativo sul valore dei beni materiali e se l'omissione di detta valutazione comporti un diritto al risarcimento del danno patrimoniale causato dalla diminuzione del valore del bene immobile.

In relazione alla prima questione l'articolo 3 della direttiva VIA definisce il contenuto della valutazione dell'impatto ambientale, che individua, descrive e valuta gli effetti di un progetto su diversi fattori, tra cui i beni materiali<sup>2</sup>. Si tratta di una questione soltanto apparentemente secondaria dal momento che, sia pur indirettamente, "l'interpretazione della nozione di «beni materiali» si ricollega senz'altro alla questione centrale del procedimento pregiudiziale con cui ci si chiede se la violazione della direttiva VIA possa far sorgere un diritto al risarcimento della perdita di valore di beni materiali"<sup>3</sup>.

La Corte di giustizia ha affermato che *“dal dettato del suddetto articolo 3 non può dedursi che la valutazione ambientale vada estesa al valore patrimoniale dei beni materiali, né ciò sarebbe conforme all'obiettivo della direttiva 85/337. Infatti, dall'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 85/337, nonché dal primo, terzo, quinto e sesto considerando di questa, risulta che obiettivo di tale direttiva è una valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati, al fine di realizzare uno degli obiettivi della Comunità nel settore della protezione dell'ambiente e della qualità della vita. È a questo stesso obiettivo che fanno riferimento le informazioni che devono essere fornite dal committente, in applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1, e dall'allegato IV della stessa direttiva, nonché i criteri che consentono di valutare se i progetti di minor importanza, rispondenti alle caratteristiche elencate all'allegato III di essa, necessitino di una valutazione ambientale. Di conseguenza, occorre prendere in considerazione unicamente le ripercussioni sui beni materiali che, per loro natura, sono altresì atte ad avere un impatto sull'ambiente. Pertanto, in applicazione dell'articolo 3 della suddetta direttiva, una valutazione dell'impatto ambientale effettuata in conformità a tale articolo è quella che individua, descrive e valuta gli effetti diretti e indiretti del rumore sull'uomo, nel caso di un utilizzo di un bene immobile interessato da un progetto come quello di cui trattasi nel procedimento principale”*.

Occorre quindi rilevare come la valutazione dell'impatto ambientale non ricomprende la valutazione delle ripercussioni del progetto in questione sul valore di beni materiali.

---

<sup>2</sup> Secondo l'articolo 3 della direttiva «la valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori: l'uomo, la fauna e la flora; il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio; i beni materiali ed il patrimonio culturale; l'interazione tra i fattori di cui al primo, secondo e terzo trattino». Cfr. inoltre CORDINI G., *Il contributo della Corte di giustizia delle CE nell'affermazione del diritto dell'ambiente nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. Economia*, 1997, 289, MASUCCI A., *Quale futuro per la V.I.A. ' Spigolando tra disegni di legge e giurisprudenza in materia di impatto ambientale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1995, 789.

<sup>3</sup> Occorre rilevare che se la valutazione dell'impatto ambientale dovesse prendere in considerazione anche la paventata perdita di valore, ci sarebbero maggiori possibilità di ottenere un risarcimento dei danni. V. GRADO V., *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al quarto programma d'azione*, in *Diritto Europeo*, 1993, 24 e CUTRERA A., *La direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1987, 499 e seguenti.

La seconda questione è, come dire, più “di sostanza”; il giudice del rinvio chiede, infatti, se la valutazione dell’impatto ambientale abbia anche lo scopo di tutelare i singoli contro i danni patrimoniali consistenti nella diminuzione del valore di un bene immobile.

La Corte afferma che, a questo proposito, “dal terzo e dall’undicesimo considerando della direttiva 85/337 risulta che essa ha l’obiettivo di realizzare uno degli obiettivi dell’Unione nel settore della protezione dell’ambiente e della qualità della vita e che gli effetti di un progetto sull’ambiente debbono essere valutati per contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita”.

Nei casi in cui l’esposizione al rumore conseguente ad un progetto pubblico o privato<sup>4</sup> rientrante nella direttiva abbia rilevanti effetti sull’uomo, *nel senso che una casa ad uso abitativo interessata da tale rumore sia resa meno atta a svolgere la sua funzione e il contesto ambientale dell’uomo, la sua qualità di vita e, eventualmente, la sua salute siano pregiudicati, una diminuzione del valore patrimoniale di tale casa può, in effetti, essere una conseguenza economica diretta di tali effetti sull’ambiente*, circostanza che deve essere esaminata caso per caso.

In generale la costante giurisprudenza comunitaria ha da sempre affermato il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell’Unione ad esso imputabili; pertanto lo Stato membro interessato ha l’obbligo di risarcire tutti i danni causati dalla mancata valutazione dell’impatto ambientale<sup>5</sup>.

Tuttavia i singoli cittadini possono ottenere, purché siano soddisfatte determinate condizioni, un risarcimento del danno subito; è necessario infatti che: *1) la norma giuridica dell’Unione violata*

---

<sup>4</sup> A termini dell’articolo 4, paragrafi 13, della direttiva 85/337: «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) n esame del progetto caso per caso; o b) oglie 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». L’articolo 5, paragrafi 1 e 3, della medesima direttiva prevede che: «1. Nel caso dei progetti che, a norma dell’articolo 4, devono essere oggetto di una valutazione dell’impatto ambientale a norma degli articoli da 5 a 10, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il committente fornisca, nella forma opportuna, le informazioni specificate nell’allegato IV. 3. Le informazioni che il committente deve fornire a norma del paragrafo 1 comprendono almeno: i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull’ambiente.

<sup>5</sup> Cfr. sentenza Wells, Corte di giustizia 7 gennaio 2004, C-201/02, in cui la Corte afferma che lo Stato membro ha l’obbligo di risarcire tutti i danni causati dalla mancata valutazione dell’impatto ambientale. Le modalità processuali applicabili rientrano nell’ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro *in forza del principio dell’autonomia procedurale degli Stati membri, purché, tuttavia, esse non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività)*. Per quanto riguarda la causa principale, dato che lo sfruttamento della cava di Conygar Quarry avrebbe dovuto essere sottoposta ad una valutazione del suo impatto ambientale, conformemente a quanto richiesto dalla direttiva 85/337, *le autorità competenti hanno l’obbligo di adottare tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare all’omissione di una tale valutazione*. A tale proposito spetta al giudice nazionale accertare se il diritto interno preveda la possibilità di revocare o di sospendere un’autorizzazione già rilasciata al fine di sottoporre il detto progetto ad una valutazione dell’impatto ambientale, conformemente a quanto richiesto dalla direttiva 85/337, o, in alternativa, nel caso in cui il singolo vi acconsenta, la possibilità per quest’ultimo di pretendere il risarcimento del danno subito. V. inoltre ROCCELLA A., *La valutazione di impatto ambientale tra (le inadempienze di) Stato e Regioni*, in *Urbanistica ed appalti*, n. 2/99

sia preordinata a conferire dei diritti ai cittadini<sup>6</sup>; 2) la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata; 3) esista un nesso causale diretto tra la violazione e il danno subito dai singoli.

Confermando l'orientamento giurisprudenziale la Corte afferma che l'applicazione di dette condizioni deve essere operata dai giudici nazionali<sup>7</sup>.

Condizione indispensabile affinché possa determinarsi un diritto del singolo cittadino al risarcimento del danno è la sussistenza di un nesso causale diretto tra la violazione in questione e il danno subito dal singolo, condizione che deve essere valutata dal giudice nazionale. Nel caso in questione *la norma violata prescrive una valutazione dell'impatto ambientale, ma non enuncia né le regole sostanziali relative ad una ponderazione dell'impatto ambientale di un progetto pubblico o privato con altri fattori, né vieta la realizzazione dei progetti atti ad avere un impatto negativo sull'ambiente. Tali elementi tendono ad indicare che, in linea di principio, la violazione dell'articolo 3 di detta direttiva, ossia, nel caso specifico, l'omessa valutazione prescritta dalla norma citata, non configura, di per sé, la causa della diminuzione del valore di un bene immobile.*

Di conseguenza, risulta evidente che, in linea di principio, secondo il diritto dell'Unione, *la circostanza che una valutazione dell'impatto ambientale sia stata omessa, in violazione di quanto prescritto dalla direttiva 85/337, non conferisce ad un singolo, di per sé, un diritto al risarcimento del danno puramente patrimoniale causato dalla diminuzione del valore del suo bene immobile conseguente ad un impatto ambientale. Tuttavia, in ultima istanza, spetta al giudice nazionale, il solo competente ad apprezzare i fatti della controversia di cui è investito, verificare se le prescrizioni del diritto dell'Unione applicabili al diritto al risarcimento, in particolare l'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione lamentata e i danni subiti, siano soddisfatte.*

Pertanto, si deve rispondere alle questioni poste dichiarando che ***l'articolo 3 della direttiva 85/337 deve essere interpretato nel senso che la valutazione dell'impatto ambientale prevista da tale articolo non include la valutazione delle ripercussioni del progetto di cui trattasi sul valore dei beni materiali. I danni patrimoniali, qualora siano conseguenze economiche dirette dell'impatto ambientale di un progetto pubblico o privato, rientrano tuttavia nell'obiettivo di protezione perseguito da detta direttiva. In linea di principio, la circostanza che una valutazione***

---

<sup>6</sup> V. le conclusioni dell'Avv. Generale, secondo cui “non v'è dubbio che la direttiva VIA conferisce ai cittadini interessati non solo il diritto alla valutazione degli effetti sull'ambiente dei progetti, ma anche quello di essere consultati in merito. Il fatto che la valutazione degli effetti sull'ambiente miri naturalmente a ridurre al minimo i danni ambientali non esclude, in ogni caso, *tout court* la possibilità di ricomprendere nello scopo di tutela della direttiva determinati danni economici, che non sono altro che una delle manifestazioni di determinati aspetti degli effetti sull'ambiente. Nel caso di specie, infatti, il rumore prodotto dagli aeromobili deve essere valutato ai sensi della direttiva VIA, anche – ma non solo – in relazione ai suoi effetti sulla salute degli uomini (oltre che su quelli sull'habitat in generale): se il valore degli immobili diminuisce a causa del rumore prodotto dagli aeromobili, questo effetto economico trova la sua origine nel fatto che la proprietà immobiliare risulta meno gradita agli uomini”.

<sup>7</sup> Cfr. sentenza del 12 dicembre 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C446/04 in cui la Corte afferma che *l'applicazione dei criteri che consentono di stabilire la responsabilità degli Stati membri per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario deve, in linea di principio, essere operata dai giudici nazionali*; V. inoltre sentenze *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, punto 58, e *Köbler*, punto 100), in conformità agli orientamenti forniti dalla Corte per procedere a tale applicazione. V. inoltre VIVANI C., *Valutazione di impatto ambientale, direttive comunitarie ed interpretazione della normativa interna*, in *Giu. It.*, 1992, III, 1, 519. V. CAPRIA A., *Direttive Ambientali CEE e stato di attuazione in Italia*, Giuffrè, 1992, MIELE T., *Decentramento: prova di maturità per le Regioni*, in *Il Sole 24 ore - Guida al Diritto n. 7* - luglio 1998.

*dell'impatto ambientale sia stata omessa, in violazione di quanto prescritto da tale direttiva, di per sé non conferisce ad un singolo, secondo il diritto dell'Unione e fatte salve le norme del diritto nazionale meno restrittive in materia di responsabilità dello Stato, un diritto al risarcimento di un danno puramente patrimoniale causato dalla diminuzione del valore del suo bene immobile, conseguente all'impatto ambientale di detto progetto. Spetta peraltro al giudice nazionale verificare se le prescrizioni del diritto dell'Unione applicabili al diritto al risarcimento, in particolare l'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione lamentata e i danni subiti, siano soddisfatte.*