

## **Immediata applicabilità delle direttive VIA: giurisprudenza nazionale e comunitaria a confronto**

**A cura della Dott.ssa Raffaella Porrato**

Funzionario Direzione Ambiente

Regione Piemonte

La disciplina concernente la valutazione d'impatto ambientale (di seguito VIA) costituisce un settore molto interessante e particolare nell'ambito della più vasta materia ambiente proprio per il costante sovrapporsi della normativa comunitaria alla nazionale, con problematiche di carattere giuridico molto spesso di non facile soluzione.

Ben tre direttive comunitarie sono intervenute a normare la valutazione d'impatto ambientale: la direttiva 27 giugno 1985, 85/337/CEE, la direttiva 3 marzo 1997, 97/11/CE e la direttiva 26 maggio 2003, 2003/35/CE.

In riferimento alle prime due direttive la giurisprudenza comunitaria ha costantemente sostenuto il carattere *self executing*, ovvero l'immediata esecutività a partire dalla scadenza del termine conferito allo Stato membro per la sua attuazione. (Corte di giustizia delle comunità europee 21 gennaio 1999, causa C 150/97 ; Corte di giust. 18 giugno 1998, causa C 81/96; Corte di giust. 11 agosto 1995, causa C 431/92; Corte di giust. 9 agosto 1994, C 396/92; Corte di giust. 18 giugno 1998, causa C 81/96).

Questo ha creato non pochi problemi dal punto di vista del diritto interno, quale ad esempio una sorta di "retroattività" delle norme regionali di disciplina del procedimento di valutazione d'impatto ambientale, emanate in attuazione dell'atto di indirizzo e coordinamento 12 aprile 1996 (efficace dal giugno 1997). La situazione di vuoto normativo che intercorre infatti tra questo termine e la data del 3 luglio 1988, a partire dalla quale, si è detto, è riconosciuta l'immediata operatività della direttiva, è risolta dalla Corte di giustizia, giurisprudenza costante, riconoscendo la piena applicabilità delle disposizioni della direttiva e quindi la necessità della sottoposizione a VIA dei progetti ricompresi negli Allegati. Riguardo infatti al generale principio del divieto di retroattività delle norme, la Corte ha osservato come "uno stato membro non possa eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti dalle direttive comunitarie". (cfr. Corte di giustizia 21 gennaio 1999, cit.)

Venendo propriamente al problema che ci preme in questa sede presentare, occorre preliminarmente effettuare una breve introduzione inerente alcuni caratteri proprii delle direttive *self executing*.

Affinché le direttive siano qualificate *self executing* occorre che siano:

- incondizionate: tali cioè da non lasciare discrezionalità agli Stati membri per la loro attuazione;
- sufficientemente precise: la fattispecie astratta deve essere determinata con completezza.

Il giudizio in ordine al possesso di tali requisiti è rimesso al giudice nazionale che può effettuare tale indagine oppure può rimettere la questione alla Corte di giustizia

Anche la Corte di giustizia, nel suo ruolo di garante dell'uniforme applicazione del diritto comunitario all'interno degli stati membri si pronuncia, soprattutto nell'ambito dei ricorsi per inadempimento, in ordine al rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto comunitario e pertanto statuisce gli ambiti della diretta esecutività delle direttive.

Ed è appunto nel corso di tale sindacato che le valutazioni espresse dagli Organi di giustizia comunitari e nazionali possono non risultare conformi, creando non poche difficoltà applicative in un campo in cui, come nel comparto ambientale, la giungla delle norme rende già di per sé difficile l'orientamento .

E' ormai giurisprudenza consolidata quella secondo cui *"le direttive comunitarie, anche quando non recepite nell'ordinamento italiano, in violazione dell'obbligo di attuazione, hanno una diretta efficacia nell'ordinamento interno limitatamente alle disposizioni che non lascino alcuno spazio alla discrezionalità in ordine alla loro attuazione"* (cfr. Cass 18 aprile 1994 n. 3693; Cass 3 febbraio 1995, n. 1271), con la conseguenza che i giudici italiani *"sono tenuti a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a disposizioni analitiche di una direttiva comunitaria"*. (Cass. 3693/94 e Cons. di Stato sez. IV 29 ottobre 1991, n. 864. Più in generale vedi anche Corte cost. 389/1989, e 170/1984)

Ed è appunto nell'identificare quali disposizioni del diritto comunitario siano tali da comportare quest'obbligo di disapplicazione non v'è talora unanimità di vedute, come si andrà a dimostrare nel prosieguo della trattazione.

Giurisprudenza costante della Corte di giustizia delle comunità europee riconosce questo carattere di immediata applicabilità alla totalità delle disposizioni delle direttive 85/337 e 97/11 a partire, rispettivamente, dal 3 luglio 1988 e dal 14 marzo 1999. (cfr. in particolare, Corte di giustizia 21 gennaio 1999, cit.)

Questo costituisce in un certo qual modo un caposaldo per gli operatori che si trovano ad applicare il diritto in materia di valutazione d'impatto ambientale.

La costante opera effettuata dalla Commissione nell'ambito della vigilanza effettuata in quanto custode del trattato e nel corso dei procedimenti di infrazione intentati nei confronti dello Stato Italiano, ha contribuito a sensibilizzare l'attenzione dell'Amministrazione in ordine alla corretta applicazione delle norme comunitarie.

La situazione sopra esposta, consolidata, come si è detto, da giurisprudenza costante della Corte di giustizia, non pare tuttavia essere totalmente condivisa dagli organi di giustizia nazionali: mi riferisco in particolare alla pronuncia del Consiglio di Stato 10 maggio 2005 n. 2883.

In essa i ricorrenti deducono la necessità della previa acquisizione della valutazione d'impatto ambientale per una strada urbana di collegamento fra due vie all'interno del comune di Milano, in forza della direttiva 85/337, giudicata immediatamente applicabile nell'ordinamento interno.

La tipologia concernente le strade risulta infatti ricompresa all'interno dell'Allegato II della dir. 85/337 (punto 10 lett. d, lett. e nella versione modificata dalla dir. 97/11), mentre, per quanto riguarda il diritto interno, il recepimento di tale direttiva è costituito dal d.p.r.12 aprile 1996 (all. B punto 7 lett. h), atto di indirizzo e coordinamento (da cui sono derivate le leggi regionali in materia di VIA).

Il supremo Consiglio nella sua attenta disamina, parte dalla considerazione dello schema secondo il quale risulta costruita la direttiva 85/337, che, nel disciplinare l'istituto della valutazione d'impatto ambientale, distingue i progetti, elencati nell'allegato I, che *vi devono essere sottoposti*, da quelli, elencati nell'allegato II, "*per i quali viene demandata agli Stati membri la determinazione dei criteri e dei presupposti che rendono obbligatorio il rispetto della relativa procedura*".

La direttiva esprime questo concetto demandando agli Stati membri *mediante un esame del progetto caso per caso, mediante soglie o criteri fissati dagli Stati membri*, o mediante una combinazione dei due metodi, la determinazione in ordine alla sottoposizione o meno del progetto alla successiva fase di valutazione.(art. 4 dir 85/337 e s.m.i.)

Muovendo da queste premesse il Consiglio di Stato deduce che la direttiva si componrebbe di due parti *una immediatamente precettiva e vincolante*, che imporrebbe l'acquisizione della VIA per i progetti indicati nell'allegato I, *senza che al legislatore nazionale residui alcun margine di apprezzamento in ordine ai presupposti costituiti del relativo obbligo*; l'altra, contenuta nel comma 2 dell'art. 4, *che si limita a riservare alla valutazione discrezionale degli Stati membri la determinazione delle caratteristiche delle opere elencate nell'allegato II che impongono la soggezione dei relativi progetti alla procedura di v.i.a..*

Ed essendo appunto la tipologia in questione ricompresa *tra quelle per le quali compete al legislatore nazionale la regolamentazione dei presupposti della v.i.a.*, per l'opera in questione non risulterebbe *configurabile un'efficacia diretta ed immediata della direttiva*.

Senza qui addentrarci nell'esame degli ulteriori profili, pur di per sé interessanti della pronuncia in questione, e nel condividere il ragionamento logico deduttivo che ha portato il Consiglio di Stato alla decisione, è opportuno a mio parere soffermarci su questi considerandi che il Consiglio di Stato utilizza per addivenire alla conclusione.

Il non riconoscimento dell'efficacia diretta della direttiva, sia pure limitatamente all'art. 4 c. 2 della direttiva, si pone, da quanto si è detto, in contrasto con l'orientamento della Corte di giustizia che invece riconosce efficacia diretta alla totalità delle disposizioni della direttiva.

E' facile intuire quale sia la responsabilità dell'operatore, chiamato all'applicazione delle norme concernenti la valutazione d'impatto ambientale. Seguire l'interpretazione della Corte di giustizia, andando in contrasto con la menzionata giurisprudenza del Consiglio di Stato, oppure rischiare di incorrere nelle non infrequenti procedure di infrazione? La strada che si sceglie di seguire è quasi sempre la seconda delle menzionate, quanto meno per una ragione di carattere pratico inerente le frequenti "indagini" degli Organi comunitari.

D'altro canto non è un mistero che la UE ci richiami ad un'opera ancora più rigorosa nell'applicazione delle norme ambientali: come ben evidenzia il recente rapporto UE sull'attuazione della legislazione ambientale nel 2005, il nostro Paese, contrariamente al *trend* registrato dagli altri Stati membri, ha visto anche lo scorso anno un aumento delle contestazioni inerenti la non corretta applicazione della normativa ambientale comunitaria.

Il ruolo di chi è chiamato ad applicare le norme, come abbiamo visto, non è sempre semplice e di immediata comprensione, mentre è ormai noto il dovere che ci si impone poiché, come autorevole giurisprudenza ha sostenuto, *tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione di diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme comunitarie immediatamente applicabili* (Corte Cost. 11 luglio 1989, n. 389).

In esito alla trattazione si potrebbe effettuare una considerazione di ordine generale che attiene ai rapporti fra il "neonato" ordinamento comunitario e le consolidate norme del nostro ordinamento giuridico, non sempre chiari, anche a livello di principi generali.

Stimolando una riflessione più generale sui rapporti fra gli ordinamenti comunitari e nazionali, sui poteri d'intervento e degli uni rispetto agli altri, ne risulterebbe beneficiato anche il compito degli applicatori del diritto in un ambito, quale quello ambientale, in cui orientarsi fra le norme non è facile, anche soltanto avendo a riferimento l'ordinamento nazionale.

Ma è questo un compito che lasciamo ai costituzionalisti, esulando dagli scopi e dalle finalità della presente trattazione.

Raffaella Porrato

*Pubblicato il 12 novembre 2006*