

L'OMESSA PROCEDURA DI VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE ED
IL RISARCIMENTO DEL DANNO DOVUTO AL PROPRIETARIO
DI UN IMMOBILE LIMITROFO ALL' IMPIANTO

Nota a Tar Lombardia – Brescia, Sez. I, sentenza dell' 11 agosto 2007, n. 726

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Con la sentenza n. 726 dell'11 agosto 2007 il Tar Lombardia - sezione staccata di Brescia – si è pronunciata sulla richiesta di risarcimento danni formulata da una signora residente a 30 metri da una piattaforma di trattamento rifiuti entrata in esercizio senza la preventiva effettuazione della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e, quindi, senza che fosse stata adeguatamente esaminata l'idoneità del sito a ospitare tale impianto.

La domanda risarcitoria avanzata dalla ricorrente è stata ritenuta fondata *“in quanto l'omessa procedura di VIA prima dell'autorizzazione dell'impianto e l'esercizio dell'impianto nonostante l'assenza della VIA danno origine a una fattispecie di responsabilità disciplinata dal diritto comunitario e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.”*

Il collegio ha, quindi, condannato l'amministrazione regionale in solido con il titolare dell'impianto al risarcimento del danno biologico-esistenziale - dovuto al degrado della qualità della vita sotto forma di sofferenza psicologica e fisica per i rumori e le altre emissioni dell'impianto e per il timore di gravi danni alla salute e sofferenza psicologica collegata all'impossibilità per la ricorrente di far valere tempestivamente ed efficacemente le proprie ragioni - nonché al risarcimento del deprezzamento subito dall'immobile della ricorrente a causa della vicinanza dell'impianto, posto che è stato ritenuto presumibile che la VIA preventiva avrebbe portato a localizzare l'impianto in un'altra zona.

■ ***L'autorizzazione dei progetti e la Valutazione d'Impatto Ambientale***

Secondo la giurisprudenza comunitaria devono essere sottoposte a VIA tutte le “nuove autorizzazioni” di progetti per i quali si preveda un impatto ambientale importante, anche se tali progetti si collegano a opere o attività la cui autorizzazione sia stata ottenuta o chiesta anteriormente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva 85/337/CEE (sulla “*Valutazione dell'Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati*”).

Più precisamente, le autorizzazioni successive alla prima si considerano nuove ai fini della VIA se costituiscono un titolo necessario per continuare a svolgere l'attività e se l'autorità amministrativa ha il potere di fissare nuove prescrizioni relative allo svolgimento dell'attività ambientalmente impattante. Una diversa interpretazione svuoterebbe, infatti, l'effetto utile della direttiva 85/337/CEE [v. Corte di Giustizia, Sez. V, del 7 gennaio 2004 C-201-02 Wells punti 43-47].

Orbene, nel caso dei rinnovi delle autorizzazioni dell'impianto in oggetto si è ritenuto che ricorressero entrambe le predette condizioni.

In effetti in tale occasione è stato ricordato come l'esercizio di un impianto di smaltimento non possa proseguire oltre il termine finale tassativamente stabilito dall'atto autorizzativo. Ciascun rinnovo, poi, implica la revisione e l'adeguamento delle prescrizioni tecniche a tutela della salute pubblica e dell'ambiente. Questa attività autorizzativa, per essere esente da vizi istruttori, richiede necessariamente che venga effettuata la Valutazione d'Impatto Ambientale; infatti l'art. 1, comma 2, del DPCM 377/1988 prevede la VIA su impianti già autorizzati qualora dagli interventi derivi un'opera con “*caratteristiche sostanzialmente diverse*”.

Al riguardo i giudici hanno precisato che “la diversità” a cui occorre fare riferimento può: “*consistere anche nel cambiamento delle modalità di esercizio della stessa opera in un successivo periodo temporale per tenere conto delle norme tecniche e delle indagini ambientali sopravvenute*.”.

In subordine – con riferimento al caso di specie - si è osservato che la necessità della procedura di VIA derivava, in ogni caso, dalla circostanza che nel 1989 l'impianto di smaltimento in oggetto era stato sostanzialmente modificato con l'inserimento delle linee di inertizzazione e con la generale ristrutturazione dell'attività.

Sotto il profilo ambientale l'inertizzazione è l'attività a più alto impatto ed è quella che ha creato i problemi più seri nel corso della gestione e che maggiormente è stata presa in considerazione nelle analisi svolte nell'ambito della procedura di VIA .

Sotto il profilo della certezza del diritto si è osservato, invece, che nel 1989 erano in vigore sia l'art. 6 della legge 349/1986 (recepimento della direttiva 85/337/CEE), sia il DPCM 377/1988 (che ha classificato come opere soggette a VIA gli impianti di eliminazione dei rifiuti tossico-nocivi mediante trattamento chimico), sia il DPCM 27 dicembre 1988 (contenente norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità). La procedura di VIA poteva e doveva quindi essere svolta già nel 1989 prima del rilascio dell'autorizzazione. Doveva poi essere ripetuta nel 1991 quando il quantitativo di rifiuti trattati mediante inertizzazione è stato elevato da 30.000 a 75.000 mc/anno e ancora nel 1993 quando è stato autorizzato il recupero del vecchio impianto di inertizzazione.

Inoltre non essendo mai stata svolta prima, la procedura di VIA doveva necessariamente precedere i rinnovi del 1994 e del 1999.

La Regione ha invece posto il problema solo nel 1996 e solo nel 2002 in seguito ad una procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea ha integrato l'autorizzazione con le prescrizioni dei decreti ministeriali sulla VIA del 2000 e del 2001.

■ ***Il mancato svolgimento della VIA anteriormente al provvedimento autorizzatorio costituisce violazione di legge***

Il Collegio giudicante ha sottolineato come: *“il mancato svolgimento della VIA prima dell'autorizzazione non costituisce una semplice irregolarità nella successione degli atti procedurali ma è una violazione di legge che impedisce ai privati una partecipazione efficace*

all'azione amministrativa e condiziona le scelte successive della stessa amministrazione. Una diretta implicazione è l'indebolimento della tutela prevista per i beni della vita individuali e collettivi (proprietà, domicilio, salute, ambiente).”.

Si deve ricordare, a tal proposito, che in base all'art. 174 par. 2 del Trattato CE le scelte ambientali devono essere guidate in via prioritaria dai principi di precauzione e dell'azione preventiva. Pertanto le conseguenze negative devono essere previste in anticipo ed evitate, non semplicemente mitigate dopo che l'attività pericolosa sia già stata insediata sul territorio.

In proposito è chiaro il primo periodo del sesto considerando della direttiva 85/337/CEE: *“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”.*

Gli stessi giudici del TAR ricordano che: *“Se poi delle correzioni risultano necessarie una volta che l'attività pericolosa sia in svolgimento, queste in base all'art. 174 par. 2 del Trattato CE devono essere effettuate “alla fonte”, ossia immediatamente, quando è ancora possibile evitare conseguenze dannose per i singoli, la collettività e l'ambiente senza incidere su aspettative ormai consolidate dei soggetti economici (primi fra tutti i committenti e i gestori delle opere o degli impianti).”* Ed infatti la posizione della giurisprudenza comunitaria sulla necessità che i soggetti interessati siano messi in condizione di esprimere il proprio parere prima che inizi l'esecuzione del progetto deve essere letta nel senso che la VIA, intervenuta in una fase successiva all'autorizzazione dell'impianto e all'inizio dell'attività, non ha effetto sanante né rispetto ai provvedimenti di autorizzazione né rispetto all'attività svolta dai committenti o dai gestori.

■ ***Il risarcimento del danno dovuto al mancato svolgimento della VIA prima della messa in esercizio di un impianto.***

Sempre la giurisprudenza comunitaria stabilisce che in base al principio di leale collaborazione - di cui all'art. 10 del Trattato CE - gli Stati hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario, quale deve essere considerata l'omissione della VIA. Nel fare questo gli Stati possono procedere con le modalità stabilite dal diritto interno. Restano però

inderogabili tre principi: *a)* la VIA deve essere eseguita; *b)* il diritto interno non può stabilire per l'omessa VIA dei rimedi più gravosi rispetto a quelli previsti per situazioni analoghe o tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario; *c)* il singolo che subisce le conseguenze dell'omessa VIA ha sempre diritto al risarcimento del danno [v. Corte di Giustizia, Sez. V, del 7 gennaio 2004 C-201-02 Wells punti 64-70].

Per cui a detta dei giudici: *“Un'applicazione coerente dei principi comunitari dovrebbe, quindi, comportare la sospensione dell'autorizzazione per il tempo necessario allo svolgimento della VIA e la revoca dell'autorizzazione in caso di VIA negativa.”*. Invero un esame a posteriori non è in grado di ottenere gli stessi risultati di un esame tempestivamente svolto prima dell'autorizzazione.

Ad ogni modo occorre tenere conto degli effetti che il tempo produce a favore dei committenti e dei gestori e più in generale del rilievo che l'attività può assumere anche nei confronti dell'interesse pubblico.

Il più delle volte infatti, pur accertando a posteriori l'inidoneità ambientale del sito scelto per costruire l'impianto, viene riconosciuto che la chiusura dell'attività potrebbe provocare un'emergenza su più ampia scala, ad esempio nello smaltimento dei rifiuti industriali (come nel caso in esame).

La necessità di consentire la prosecuzione dell'attività, sia pure in un quadro di maggiori garanzie per la salute pubblica e per l'ambiente, è un elemento, quindi, costantemente presente negli atti delle amministrazioni e rientra nel bilanciamento di interessi su cui si basa il rinnovo delle autorizzazioni.

Per cui spesso rimane aperta la sola strada del risarcimento. Ed infatti, il bilanciamento di interessi che permette il rinnovo dell'autorizzazione non può operare retroattivamente ostacolando il diritto dei singoli a ottenere una compensazione monetaria. L'interesse pubblico collegato all'attività - ad esempio di smaltimento - non può giustificare i danni derivati dal mancato svolgimento della VIA prima dell'autorizzazione, allorquando si sarebbe potuto ottenere sul piano amministrativo o giudiziario una più efficace tutela del proprio domicilio.

Il ritardo nello svolgimento della VIA ha, dunque, due conseguenze dannose:

- a) consente il radicamento dell'attività, spostando la tutela per i singoli e la collettività dalla prevenzione alla mitigazione;
- b) fa ritardare l'adozione di adeguati presidi tecnologici mettendo a rischio la salute dei singoli e l'integrità dell'ambiente.

Tornando alla fattispecie oggetto della sentenza in commento, si è ritenuto che una valutazione preventiva avrebbe condotto a una diversa localizzazione dell'impianto, oltre che a diverse modalità costruttive. Anche se il livello di rischio dopo il 2004 è stato considerato accettabile (e quindi non ostativo al rinnovo dell'autorizzazione dell'impianto) non può essere cancellato il degrado della qualità della vita dei soggetti che abitano nelle vicinanze, né la perdita di valore della proprietà.

Sotto il profilo dell'incidenza sulla salute dei singoli soggetti e dell'integrità ambientale, invece, rilevano le patologie di cui sia data dimostrazione collegabili alla suddetta attività e i disagi in primo luogo psicologici che un'attività pericolosa non adeguatamente monitorata normalmente provoca nei soggetti che vivono nello stesso ambito territoriale.

Occorre poi considerare che la giurisprudenza comunitaria, oltre a prevedere il risarcimento a favore dei soggetti danneggiati dall'assenza della VIA, ammette anche - su richiesta degli stessi danneggiati - l'adozione di misure quali l'interruzione dell'attività che incidono direttamente sui titolari dell'autorizzazione non preceduta da VIA [v. Corte di Giustizia, Sez. V, del 7 gennaio 2004 C-201-02 Wells punti 57-58].

Si può così ritenere che, quando le misure inibitorie non possono più essere adottate, il risarcimento costituisca un ristoro sostitutivo non solo nei confronti dell'amministrazione ma anche nei confronti dei titolari dell'autorizzazione, i quali hanno beneficiato dell'assenza della VIA.

In definitiva, tanto le valutazioni relative alle misure inibitorie quanto quelle riguardanti il risarcimento sono subordinate all'esame delle conseguenze che l'assenza della VIA produce sulle autorizzazioni rilasciate e sull'attività svolta in base a tali autorizzazioni.

■ *La quantificazione dell'importo del risarcimento*

Per la quantificazione dell'importo del risarcimento è necessario utilizzare la procedura ex art. 35 comma 2 del Dlgs. 31 marzo 1998 n. 80. In proposito si è osservato che il ricorso in questione, avendo riguardato l'aspetto risarcitorio di una controversia avente ad oggetto l'insediamento di un impianto a elevato impatto ambientale, ricade nella materia dell'uso del territorio affidata alla giurisdizione amministrativa esclusiva dall'art. 34 commi 1 e 2 del Dlgs. 80/1998.

In ogni caso, dopo i chiarimenti introdotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004, la giurisdizione amministrativa si giustifica in quanto nelle fattispecie sottoposte a giudizio risultino coinvolti anche poteri autoritativi, ossia posizioni giuridiche di per sé ricadenti nella giurisdizione generale di legittimità.

Data questa premessa, e considerato che il risarcimento non è una materia ma uno strumento della giurisdizione, la procedura di liquidazione del danno prevista dall'art. 35 comma 2 del Dlgs. 80/1998 può essere considerata di carattere generale e quindi applicabile anche al di fuori dei casi di giurisdizione esclusiva.

I giudici del TAR hanno, quindi, stabilito i criteri in base ai quali le parti hanno dovuto raggiungere un accordo sull'importo del risarcimento. È stato riconosciuto che:

- deve essere risarcito il danno biologico-esistenziale che la ricorrente ha descritto come “*invalidità temporanea e danno morale*”:

- a) sotto la definizione di *invalidità temporanea* ricadono alcune conseguenze ascrivibili al ritardo con cui è stata svolta la VIA e in particolare il degrado della qualità della vita in tale periodo sotto forma di sofferenza psicologica e fisica per i rumori e le altre emissioni dell'impianto e per il timore di gravi danni alla salute;
- b) quale *danno morale* può essere risarcita la sofferenza psicologica collegata all'impossibilità per la ricorrente di far valere tempestivamente ed efficacemente le proprie ragioni, come sarebbe avvenuto se la procedura di VIA si fosse svolta prima dell'autorizzazione del 1999;

- deve essere risarcito anche il deprezzamento subito dall'immobile di proprietà della ricorrente. Infatti, considerate le criticità ambientali riscontrate in zona, se la procedura di VIA fosse stata svolta secondo il corretto ordine procedurale la ricorrente avrebbe potuto tutelare il proprio interesse a distanziare l'impianto avvalendosi dell'interesse pubblico all'individuazione di un sito meno problematico. Non avendo, invece, avuto tale opportunità la ricorrente deve essere reintegrata del valore che il proprio immobile ha perso a causa della vicinanza dell'impianto. La differenza di valore deve essere calcolata secondo i prezzi di mercato utilizzando ogni banca dati disponibile. Come termine di confronto possono essere presi immobili con pari caratteristiche, situati in un contesto ambientale e urbanistico simile ma lontani da impianti di smaltimento di rifiuti speciali o strutture assimilabili. I confronti con immobili destinati ad attività agricole imprenditoriali sono subordinati alla dimostrazione che tale impiego dell'immobile della ricorrente sarebbe stato in concreto possibile.

Valentina Vattani

Pubblicato il 28 agosto 2007

In calce il testo integrale della sentenza del TAR Lombardia



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 526 del 2006, proposto da:
GIACOMELLI PIERA, rappresentata e difesa dagli avv. Alessandro Asaro e Andrea
Mina, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia via Solferino 51;

contro

REGIONE LOMBARDIA, rappresentata e difesa dall'avv. Viviana Fidani, con
domicilio eletto presso l'avv. Donatella Mento in Brescia via Cipro 30;

nei confronti di

SYSTEMA AMBIENTE SRL, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Dell'Anno, con
domicilio eletto presso l'avv. Vito Salvadori in Brescia via XX Settembre 8;

per la condanna

- al risarcimento del danno conseguente all'illegittimo svolgimento dell'attività di
smaltimento rifiuti da parte della società Ecoservizi spa (incorporata in Systema
Ambiente srl);

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Systema Ambiente srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2007 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorso ha per oggetto la richiesta di risarcimento danni formulata dalla signora Piera Giacomelli nei confronti della Regione e della società Ecoservizi spa ("Ecoservizi") per le conseguenze dell'attività di trattamento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi esercitata da quest'ultima su autorizzazione regionale nel Comune di Brescia, località Bettole di Buffalora, in via dei Santi 58. Poiché Ecoservizi è stata incorporata il 26 settembre 2005 in Systema Ambiente srl, quale legittimato passivo è stata convenuta questa seconda società. Il risarcimento è chiesto con particolare riguardo al fatto che l'attività è stata svolta per anni senza la preventiva effettuazione della VIA e quindi senza che fosse stata adeguatamente esaminata l'idoneità del sito a ospitare l'impianto. L'abitazione della ricorrente si trova a circa 30 metri dalla piattaforma di trattamento dei rifiuti.

2. A sostegno della richiesta di risarcimento la ricorrente indica la sentenza del TAR Brescia n. 836 del 9 giugno 2003 e la sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV n. 5715 del 31 agosto 2004, entrambe emesse tra le medesime parti. In primo grado il TAR ha annullato i provvedimenti della Regione con i quali nel 1999 era stata rinnovata a Ecoservizi per 5 anni ai sensi degli art. 28 e 57 del Dlgs. 5 febbraio 1997 n. 22 l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi (DGR 6/42443 del 12 aprile 1999; DGR 6/42740 del 29 aprile 1999; DGR 6/45667 del 15 ottobre 1999). Il TAR ha accertato l'insufficienza dell'istruttoria, in quanto i dubbi sulla compatibilità ambientale dell'impianto sollevati fino a quel momento da parte di soggetti pubblici e privati avrebbero dovuto indurre l'amministrazione a svolgere ex novo l'intera procedura di autorizzazione e non solo la fase del rinnovo. In appello il Consiglio di

Stato ha accolto in termini ancora più ampi la tesi della ricorrente affermando che non essendo stata effettuata la VIA in sede di prima autorizzazione dell'impianto questa verifica doveva necessariamente precedere il primo rinnovo successivo all'entrata in vigore del Dlgs. 22/1997.

3. Occorre peraltro evidenziare che l'attività di smaltimento era già stata contestata in precedenza dalla ricorrente e che in seguito ha avuto, sempre su impulso della ricorrente, ulteriori esami in sede giudiziaria. Poiché alcune delle difese dell'amministrazione e di Ecoservizi presuppongono la conoscenza della vicenda nel suo complesso è necessario fare preliminarmente una sintesi dei passaggi più significativi.

4. Nel sito in questione Ecoservizi svolge attività di smaltimento, riciclaggio e stoccaggio di rifiuti pericolosi (ex tossico-nocivi) e non pericolosi quantomeno dal 1982. Inizialmente la Regione con DGR 3/23795 del 22 dicembre 1982 ha autorizzato per un periodo di 10 anni ai sensi degli art. 6 e 9 della LR 7 giugno 1980 n. 94 lo smaltimento di rifiuti speciali (reflui e fanghi) attraverso un impianto biologico di trattamento di acidi e alcali esausti. In seguito la Regione con DGR 3/40101 del 19 giugno 1984, ancora ai sensi degli art. 6 e 9 della LR 94/1980, ha inserito tra le attività autorizzate lo smaltimento di diverse tipologie di fanghi inorganici nonché di terreni inquinati e scorie in polvere, prevedendo un termine di validità di 5 anni. Un'ulteriore autorizzazione regionale (DGR 4/12767 del 30 settembre 1986) adottata ai sensi dell'art. 6 lett. d) del DPR 10 settembre 1982 n. 915 ha aggiunto alle predette attività lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti speciali da avviare allo smaltimento. Quest'ultima autorizzazione indicava come termine finale il 1 luglio 1990.

5. L'impianto di smaltimento ha subito un'importante riorganizzazione nel 1989. La Regione con DGR 4/41277 del 4 aprile 1989 ne ha infatti autorizzato la ristrutturazione, anche in questo caso ai sensi dell'art. 6 lett. d) del DPR 915/1982, per consentire l'adeguamento tecnologico e un più funzionale svolgimento dell'attività. Il progetto autorizzato prevedeva: a) un impianto chimico-fisico per il trattamento delle acque inquinate al fine di separare i fanghi contenenti metalli pesanti dalle acque poi sottoposte a trattamento biologico; b) un impianto biologico per l'abbattimento della frazione organica contenuta nelle acque in uscita; c) un impianto di inertizzazione di polveri e fanghi liquidi e solidi mediante l'impiego di ossido di calce, cemento e silicato di sodio; d) un impianto di pretrattamento dei reflui per consentirne l'inserimento nell'impianto chimico-fisico; e) un impianto di ricondizionamento e stoccaggio provvisorio dei rifiuti speciali tossico-nocivi; f) un impianto TERP ("Total Energy Recovery Process") per la trasformazione e il ricondizionamento degli oli usati in combustibile alternativo.

La scadenza dell'autorizzazione era fissata al 30 aprile 1994. Il provvedimento conteneva dettagliate prescrizioni sulla procedura di trattamento e sulle emissioni in atmosfera. Le potenzialità delle singole parti dell'impianto erano così indicate: a-b) 70.080 mc/anno per il trattamento chimico-fisico-biologico; c) 30.000 mc/anno per l'inertizzazione; d) 12.500 mc/anno per il pretrattamento dei reflui; e) 40 t/giorno (10.000 t/anno) per il ricondizionamento e lo stoccaggio provvisorio; f) 100 t/giorno (25.000 t/anno) per il TERP. Altri limiti erano fissati per il volume dei serbatoi e delle vasche di trattamento e stoccaggio.

6. Dopo l'esecuzione e il collaudo dei lavori di adeguamento Ecoservizi ha chiesto di essere autorizzata a trattare quantità maggiori di rifiuti speciali nel nuovo impianto di inertizzazione. Accogliendo la richiesta la Regione con DGR 5/14193 del 30 ottobre 1991 ha integrato l'autorizzazione del 1989 elevando il quantitativo di rifiuti ritirati e smaltiti con questa forma di trattamento a 75.000 mc/anno (circa 94.000 t/anno). È stata invece negata la possibilità di rimettere a nuovo l'impianto di inertizzazione esistente (di cui era previsto lo smantellamento) perché un simile intervento avrebbe configurato la realizzazione di un nuovo impianto, come tale da sottoporre a specifica istruttoria. La Regione ha inoltre ribadito che l'autorizzazione era soggetta a revoca ai sensi dell'art. 9 della LR 94/1980 (ossia in caso di pericolosità o dannosità dell'impianto non rimediabile attraverso nuove prescrizioni) e comunque era da ritenersi condizionata anche alle più restrittive norme sopravvenute.

7. Con DGR 5/40331 del 5 agosto 1993 la Regione ha autorizzato il potenziamento dell'impianto mantenendo peraltro fermi i limiti di conferimento e trattamento dei rifiuti speciali stabiliti nel 1989 e nel 1991 (v. sopra ai punti 5 e 6). Costituiscono oggetto dell'autorizzazione l'incremento della potenzialità della linea di trattamento biologico, il recupero del vecchio impianto di inertizzazione per il trattamento dei rifiuti in polvere, l'estensione dell'inertizzazione alle pile e batterie esauste, l'utilizzazione di una vasca per lo stoccaggio provvisorio dei fanghi, l'attivazione di piccoli impianti per il ricondizionamento di particolari tipi di rifiuti. La scadenza dell'autorizzazione è stata mantenuta al 30 aprile 1994.

8. Il rinnovo dell'autorizzazione è stato concesso dalla Regione con DGR 5/51227 dell'11 aprile 1994 ai sensi dell'art. 6 lett. d) del DPR 915/1982. La nuova scadenza è stata fissata al 30 aprile 1999. Per quanto riguarda la capacità dell'impianto sono state confermate le medesime quantità annue di rifiuti indicate nei provvedimenti del 1989 e del 1991 (v. sopra ai punti 5 e 6). È stato anche ribadito che l'autorizzazione si intendeva esposta a revoca ai sensi dell'art. 9 della LR 94/1980 ed era comunque subordinata alle

più restrittive norme sopravvenute. Tenuto conto dello studio di compatibilità ambientale esaminato dalla conferenza di servizi ex art. 3-bis del DL 31 agosto 1987 n. 361 nella riunione del 5 aprile 1994 il rinnovo era poi risolutivamente condizionato alla sottoscrizione entro il 30 giugno 1994 di un protocollo di intesa tra Ecoservizi, Comune di Brescia e Provincia di Brescia per l'individuazione di misure mitigative dell'impatto ambientale relativamente alle acque di scarico, alla qualità dell'aria, alle emissioni sonore e alla viabilità.

9. Dopo la sottoscrizione del protocollo (18 novembre 1994) la Regione con DGR 5/60873 del 13 dicembre 1994 ha confermato il rinnovo dell'autorizzazione fino al 30 aprile 1999 prescrivendo l'esecuzione degli interventi indicati ai punti 4 e 5 del protocollo stesso.

10. Contro i provvedimenti autorizzativi della Regione del 1993 e del 1994 indicati sopra ai punti 7-8-9 la signora Giacomelli ha presentato tre ricorsi al TAR Brescia. L'esito del contenzioso è però risultato sfavorevole alla ricorrente, in quanto il TAR con sentenza n. 433 del 13 aprile 1996 ha respinto le impugnazioni giudicando non innovative le autorizzazioni del 1993-1994 rispetto a quelle (non impugnate) del 1989-1991 e rilevando che, pur trattandosi di rinnovo, una valutazione della compatibilità ambientale era comunque stata effettuata. Il Consiglio di Stato Sez. IV con sentenza n. 1440 del 6 novembre 1998 ha confermato la sentenza di primo grado osservando che in base all'art. 27 comma 8 del Dlgs. 22/1997 la medesima procedura dell'autorizzazione iniziale deve essere seguita anche nel caso di "varianti sostanziali", le quali tuttavia non sarebbero configurabili nelle autorizzazioni del 1993-1994. La sentenza del Consiglio di Stato dichiara inoltre inammissibile perché presentata solo in appello la censura relativa alla mancata effettuazione della VIA ai sensi dell'art. 6 della legge 8 luglio 1986 n. 349 e dell'art. 1 comma 1 lett. i) del DPCM 10 agosto 1988 n. 377.

11. Il problema della VIA è stato affrontato in sede amministrativa a partire dal 1996. La Regione con DGR 6/22276 del 13 dicembre 1996, dopo aver osservato che le autorizzazioni del 1994 (v. sopra ai punti 8 e 9) erano state rilasciate senza previo espletamento della VIA, ha dato atto dell'orientamento più restrittivo del Ministero dell'Ambiente e ha di conseguenza ingiunto a Ecoservizi di attivare entro 90 giorni la procedura di VIA, consentendo peraltro la prosecuzione medio tempore dell'attività di trattamento mediante inertizzazione in considerazione della carenza di impianti di questo tipo sul territorio regionale. Ecoservizi ha ottemperato alla diffida ma ha presentato l'istanza di valutazione solo in data 11 maggio 1998. La procedura di VIA è stata incardinata presso il Ministero dell'Ambiente. La conclusione del procedimento ha

richiesto alcuni anni anche a causa del contenzioso promosso da Ecoservizi (v. sotto al punto 16).

12. Prima della conclusione della procedura di VIA la Regione ha nuovamente autorizzato l'attività dell'impianto. A questo risultato hanno concorso tre provvedimenti. In un primo momento con DGR 6/42443 del 12 aprile 1999 è stata autorizzata una variante essenziale consistente nell'adeguamento dell'impianto per la messa in riserva degli oli esausti e delle emulsioni oleose (al servizio della linea TERP) e per il deposito preliminare delle medesime sostanze. In seguito con DGR 6/42740 del 29 aprile 1999 è stato concesso il rinnovo dell'autorizzazione per 5 anni, peraltro con l'avvertenza che la Regione avrebbe potuto provvedere diversamente una volta acquisito il decreto ministeriale sulla VIA. Infine con DGR 6/45667 del 15 ottobre 1999 la Regione ha preso atto della rinuncia di Ecoservizi alla variante essenziale e ha confermato il rinnovo limitatamente all'impianto esistente.

13. Contro l'autorizzazione del 1999 la signora Giacomelli ha proposto tre ricorsi al TAR Brescia. Come si è anticipato sopra al punto 2 le impugnazioni sono state accolte con sentenza n. 836 del 9 giugno 2003, confermata dal Consiglio di Stato Sez. IV con sentenza n. 5715 del 31 agosto 2004. Richiamando queste sentenze la ricorrente sostiene ora nel presente giudizio a fini risarcitori che nel periodo 1999-2004 l'attività di trattamento dei rifiuti è stata condotta senza la garanzia formale dell'acquisizione preventiva della VIA e senza le garanzie sostanziali costituite dalle misure di mitigazione successivamente imposte a Ecoservizi al termine della procedura di VIA.

14. Sugli inconvenienti prodotti dall'impianto vi sono state negli anni diverse verifiche dell'ARPA, in alcuni casi su richiesta della Guardia di Finanza e dei NAS. Di questi controlli riferisce una nota dell'ARPA del 7 novembre 2000. Un incidente di particolare gravità si è verificato il 13 settembre 2000 presso una delle due linee di inertizzazione, dove alcuni inquinanti presenti nei rifiuti (alluminio metallico e nitrato di alluminio) a contatto con l'idrato di calcio hanno determinato il surriscaldamento della massa e la liberazione nell'ambiente di ammoniaca e altri gas. Ancora l'ARPA in una relazione tecnica del 15 maggio 2002 ha osservato che i campioni di fanghi prelevati al termine del processo di inertizzazione producevano reazioni esotermiche in grado di liberare ammoniaca in forma gassosa (fenomeno espressamente vietato dall'autorizzazione del 1999). La mancanza di impianti fissi di aspirazione e abbattimento dei gas facilitava la dispersione degli stessi verso l'esterno, soprattutto durante le reazioni anomale causate dal trattamento accidentale di rifiuti non conformi. La ASL di Brescia in una nota del 17 ottobre 2003 ha evidenziato i problemi di natura igienico-sanitaria collegati all'impianto

(picchi di carbonio organico totale oltre i valori del fondo ambientale) e varie forme di disagio (acustico, olfattivo, viabilistico) per gli abitanti della zona.

15. La procedura di VIA è stata definita in un primo momento con il decreto del Ministero dell'Ambiente n. 4902 del 24 maggio 2000. Sulla base delle criticità presenti sul territorio (numerosi laghi di cava nel vicino ambito estrattivo; alto potenziale di inquinamento della falda; scarico delle acque di seconda pioggia nel torrente Garza; rischio di sversamenti accidentali di inquinanti e di ricaduta di emissioni sulle aree agricole; relativa vicinanza a una frazione densamente popolata e contiguità con alcuni nuclei abitativi) il Ministero ha giudicato "ambientalmente incompatibile" il trattamento di inertizzazione. Tuttavia per prevenire il rischio di un'emergenza nello smaltimento di rifiuti industriali ha rimesso alla Regione la scelta sulla prosecuzione di tale attività fino alla data di scadenza dell'autorizzazione fissando a questo scopo apposite prescrizioni (compreso l'obbligo di redigere un piano di dismissione dell'impianto e di bonifica del sito).

16. In seguito al ricorso di Ecoservizi il TAR Lazio Sez. II bis con ordinanza cautelare n. 7722 del 31 agosto 2000 ha concesso la sospensione in vista della rinnovazione dell'istruttoria. Il Ministero dell'Ambiente ha quindi disposto l'audizione delle parti e l'acquisizione di osservazioni e in esito a tale supplemento istruttorio ha poi adottato il decreto n. 6054 del 30 aprile 2001 confermativo di quello del 24 maggio 2000. Ecoservizi ha impugnato anche il secondo decreto, e il TAR Lazio Sez. II bis con ordinanza cautelare n. 4446 del 5 luglio 2001 ne ha disposto la sospensione ritenendo necessaria all'interno della rinnovata istruttoria anche l'acquisizione di un secondo parere della commissione VIA (entrambi i decreti si basavano sul parere n. 323 del 29 luglio 1999). Questa decisione è stata confermata in sede cautelare dal Consiglio di Stato Sez. VI con ordinanza n. 6589 dell'11 dicembre 2001.

17. Mentre era in corso la nuova procedura di VIA secondo quanto richiesto dalle predette ordinanze cautelari la Commissione Europea ha aperto una procedura di infrazione contro l'Italia con parere motivato n. 1999/2240 C(2002) 2348 del 26 giugno 2002 contestando violazioni nell'applicazione della direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE. Con riguardo a queste contestazioni il Ministero dell'Ambiente ha invitato la Regione a sospendere l'autorizzazione dell'impianto fino alla conclusione della procedura di VIA. La Regione però con DGR 7/10952 del 4 novembre 2002 ha preso atto che Ecoservizi si era nel frattempo adeguata alle prescrizioni dei decreti ministeriali del 24 maggio 2000 e del 30 aprile 2001 (escluso il punto relativo al piano di dismissione dell'impianto e di bonifica del sito) e di conseguenza ha mantenuto ferma

l'autorizzazione di cui alla DGR 6/42740 del 29 aprile 1999 integrandone formalmente il contenuto con le prescrizioni dei citati decreti ministeriali e con prescrizioni aggiuntive riguardanti il processo di inertizzazione. È stato inoltre ribadito l'obbligo di presentare un piano di dismissione e bonifica per il caso di cessazione dell'attività (in questi termini l'obbligo era già previsto nell'autorizzazione del 1999). La procedura di infrazione è stata archiviata nel 2004.

18. La nuova procedura di VIA si è conclusa con il decreto del Ministero dell'Ambiente n. 364 del 28 aprile 2004. Attraverso questo provvedimento il Ministero (dopo aver acquisito il parere favorevole con prescrizioni della Regione del 7 novembre 2003) si è a sua volta pronunciato favorevolmente sulla prosecuzione di entrambe le linee di inertizzazione (fanghi e polveri) ribadendo le prescrizioni dei decreti ministeriali sulla VIA del 2000-2001 e introducendo ulteriori prescrizioni (verifica della pavimentazione; copertura delle vasche ancora a cielo aperto e installazione di impianti di captazione e depurazione delle polveri e delle sostanze organiche volatili; insonorizzazione del trituratore; verifica della classificazione CER dei fluidificanti utilizzati nel processo di inertizzazione; monitoraggio delle falde; monitoraggio in continuo delle polveri aerodisperse e dei composti organici volatili; indagini fonometriche periodiche per la verifica dei limiti massimi di emissione-immissione e dei differenziali).

19. La Regione con DGR 7/17261 del 23 aprile 2004, preso atto dei risultati della conferenza di servizi con Provincia, ARPA, Comune e Ecoservizi tenutasi il 31 marzo 2004, ha rinnovato per 5 anni l'autorizzazione dell'impianto negli stessi limiti dimensionali dell'autorizzazione del 1999 sospendendo però l'inertizzazione dei rifiuti tossico-nocivi fino alla conclusione della procedura di VIA. Con DGR 7/17360 del 30 aprile 2004 la Regione ha preso atto del decreto ministeriale sulla VIA del 28 aprile 2004 e di conseguenza ha provvisoriamente autorizzato fino al 22 giugno 2004 anche l'inertizzazione di rifiuti tossico-nocivi (in particolare delle polveri di abbattimento dei fumi prodotti dagli impianti di termodistruzione dei rifiuti solidi urbani). In considerazione delle complessità degli interventi necessari per l'adeguamento alle prescrizioni del decreto ministeriale sulla VIA, e tenendo conto della necessità di non interrompere il servizio di smaltimento delle polveri di abbattimento prodotte dagli impianti di termodistruzione, la Regione con DGR 7/17981 del 28 giugno 2004 ha prorogato il suddetto termine al 31 dicembre 2004. A chiarimento della propria posizione la Regione con DGR 7/18433 del 30 luglio 2004 ha precisato che il carattere provvisorio dell'autorizzazione riguardava non l'insieme dei rifiuti tossico-nocivi ma solo quelli trattati nelle linee di inertizzazione. Infine con DGR 7/20118 del 23 dicembre 2004 la Regione ha approvato il progetto presentato da Ecoservizi per l'adeguamento

dell'impianto e ha concesso il rinnovo dell'autorizzazione fino al 22 aprile 2009 anche per i rifiuti tossico-nocivi delle linee di inertizzazione.

20. Contro il decreto ministeriale sulla VIA n. 364 del 28 aprile 2004 e contro le deliberazioni regionali di autorizzazione indicate sopra ai punti 17 e 19 la signora Giacomelli ha presentato sette ricorsi davanti al TAR Brescia, il quale previa riunione li ha respinti con sentenza n. 782 del 22 luglio 2005. In particolare questa decisione ha respinto l'argomento della ricorrente secondo cui l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto avrebbe dovuto essere rilasciata solo dopo la completa attuazione delle prescrizioni dettate in sede di VIA. Secondo il TAR deve invece essere ritenuta prevalente, nel bilanciamento degli interessi, la prosecuzione dello smaltimento in quanto attività di pubblica utilità (l'impianto in questione rappresenta il 23% della capacità di smaltimento a livello nazionale e il 27% della capacità dell'Italia settentrionale). Per quanto riguarda il principio di precauzione (art. 174 par. 2 del Trattato CE) il TAR ha affermato che, pur non essendo possibile raggiungere un'assoluta sicurezza, dopo le prescrizioni contenute nel decreto ministeriale sulla VIA l'amministrazione ha ricondotto il livello di rischio entro una soglia accettabile, il che costituirebbe la differenza tra la situazione del 2004 e quella del 1999. Contro la suddetta pronuncia la signora Giacomelli ha proposto ricorso in appello (tuttora pendente davanti al Consiglio di Stato Sez. V sub RG 525/2006).

21. Al contenzioso davanti ai giudici amministrativi nazionali si è aggiunta la sentenza della CEDU Sez. III del 2 novembre 2006 (definitiva il 26 marzo 2007), la quale ha riconosciuto che nella vicenda in esame vi è stata lesione del diritto al domicilio tutelato dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (ratificata per l'Italia dalla legge 4 agosto 1955 n. 848). La Corte, dopo aver ricordato che né la prima autorizzazione del 1982 né quella del 1989 relativa all'attività di inertizzazione erano state precedute da uno studio ambientale adeguato e che in particolare la seconda autorizzazione non era basata su una VIA (punti 86-88), ha evidenziato che in questo modo è stata privata di utilità la normativa nazionale posta a tutela dei diritti individuali (punto 94). Quindi anche ammesso che le misure di prevenzione stabilite dal decreto sulla VIA del 2004 siano state poi in concreto adottate la Corte considera preminente il fatto che per molto tempo il diritto al domicilio della signora Giacomelli è stato pregiudicato dall'attività pericolosa dell'impianto (punti 92, 95, 96). Di conseguenza secondo la Corte non è stato raggiunto un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico all'esercizio dell'impianto e il diritto del privato alla protezione del domicilio (punto 97: «la Cour estime que, nonobstant la marge d'appréciation reconnue à l'Etat défendeur, celui-ci n'a pas su ménager un juste équilibre entre l'intérêt de la collectivité à disposer

d'une usine de traitement de déchets industriels toxiques et la jouissance effective par la requérante du droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale»). Su questi presupposti la Corte ha riconosciuto in via equitativa un risarcimento di € 12.000 per il danno morale (punto 104) mentre ha respinto la domanda relativa al danno materiale in quanto non vi sarebbe stata dimostrazione del nesso causale (punto 103).

22. Così riassunte le vicende anteriori risulta chiara la posizione delle parti nel presente giudizio. La ricorrente, richiamando le pronunce a sé favorevoli (v. sopra ai punti 2, 13, 21) chiede la condanna della Regione e di Ecoservizi (ovvero della società incorporante) al risarcimento del danno biologico-esistenziale e di quello patrimoniale. Il primo è ripartito nelle voci dell'invalidità permanente (€ 4.184,02), dell'invalidità temporanea (€ 104.495,60), e del danno morale (€ 72.138,62). Il secondo è individuato nel deprezzamento del valore dell'immobile di proprietà (€ 730.000). La Regione e Ecoservizi chiedono la reiezione della domanda della ricorrente richiamando le pronunce favorevoli alla permanenza dell'impianto (v. sopra ai punti 10 e 20). Entrambi i convenuti sottolineano inoltre di aver assunto un atteggiamento collaborativo e rispettoso delle esigenze di tutela della salute pubblica e dell'ambiente tanto nel corso della procedura di VIA quanto nella successiva fase di rinnovo dell'autorizzazione (v. sopra ai punti 17-19).

23. In termini generali la domanda risarcitoria della ricorrente appare fondata, in quanto l'omessa procedura di VIA prima dell'autorizzazione dell'impianto e l'esercizio dell'impianto nonostante l'assenza della VIA danno origine a una fattispecie di responsabilità disciplinata dal diritto comunitario e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Quest'ultima in base all'art. 6(F) par. 2 del Trattato di Maastricht costituisce parte integrante dei principi generali del diritto comunitario.

24. La difesa di Ecoservizi eccepisce che nel caso in esame la procedura di VIA non sarebbe stata necessaria perché l'impianto era stato autorizzato ed era entrato in funzione molto tempo prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE (3 luglio 1988). La posizione di Ecoservizi si sarebbe quindi consolidata in un periodo ancora anteriore ai primi contenziosi davanti al giudice amministrativo, i quali hanno riguardato soltanto i rinnovi dell'autorizzazione originaria.

25. Questo argomento non può essere condiviso. Si osserva che secondo la giurisprudenza comunitaria devono essere sottoposte a VIA tutte le "nuove autorizzazioni" di progetti per i quali si preveda un impatto ambientale importante, anche se tali progetti si collegano a opere o attività la cui autorizzazione sia stata ottenuta o chiesta anteriormente alla scadenza del termine di recepimento della direttiva. Più

precisamente le autorizzazioni successive alla prima si considerano nuove ai fini della VIA se costituiscono un titolo necessario per continuare a svolgere l'attività e se l'autorità amministrativa ha il potere di fissare nuove prescrizioni relative allo svolgimento dell'attività ambientalmente impattante. Una diversa interpretazione svuoterebbe l'effetto utile della direttiva 85/337/CEE (v. Corte di Giustizia Sez. V del 7 gennaio 2004 C-201-02 Wells punti 43-47). Entrambe le predette condizioni ricorrono nel caso dei rinnovi dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 27 comma 1 del Dlgs. 22/1997 che interessano la vicenda in esame. In effetti l'esercizio di un impianto di smaltimento non può proseguire oltre il termine finale tassativamente stabilito dall'atto autorizzativo e ciascun rinnovo implica la revisione e l'adeguamento delle prescrizioni tecniche a tutela della salute pubblica e dell'ambiente. Questa attività autorizzativa per essere esente da vizi istruttori richiede necessariamente che la VIA sia effettuata. Sotto questo profilo la posizione assunta dal Consiglio di Stato Sez. IV con la sentenza n. 5715 del 31 agosto 2004 (v. sopra ai punti 2 e 13) è coerente con la giurisprudenza comunitaria. In conformità a questo indirizzo devono essere interpretati sia l'art. 1 comma 2 DPCM 377/1988 (che prevede la VIA su impianti già autorizzati qualora dagli interventi derivi un'opera con "caratteristiche sostanzialmente diverse") sia l'art. 27 comma 8 del Dlgs. 22/1997 (che richiede la VIA per la realizzazione di "varianti sostanziali"). La diversità a cui occorre fare riferimento può dunque consistere anche nel cambiamento delle modalità di esercizio della stessa opera in un successivo periodo temporale per tenere conto delle norme tecniche e delle indagini ambientali sopravvenute.

26. In subordine si osserva che la necessità della procedura di VIA deriva in ogni caso dalla circostanza che nel 1989 l'impianto di smaltimento è stato sostanzialmente modificato con l'inserimento delle linee di inertizzazione e con la generale ristrutturazione dell'attività (v. sopra al punto 5). Sotto il profilo ambientale l'inertizzazione è l'attività a più alto impatto e in effetti è quella che ha creato i problemi più seri nel corso della gestione (v. sopra al punto 14) e che maggiormente è stata presa in considerazione nelle analisi svolte nell'ambito della procedura di VIA (v. sopra ai punti 15, 18, 19). Anche la CEDU Sez. III nella sentenza del 2 novembre 2006 ha sottolineato la gravità dell'assenza della VIA con riguardo all'attività di inertizzazione (v. sopra al punto 21). Sotto il profilo della certezza del diritto si osserva che nel 1989 erano in vigore sia l'art. 6 della legge 349/1986 (recepimento della direttiva 85/337/CEE), sia il DPCM 377/1988 (che ha classificato come opere soggette a VIA gli impianti di eliminazione dei rifiuti tossico-nocivi mediante trattamento chimico), sia il DPCM 27 dicembre 1988 (contenente norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità). La procedura di VIA poteva e doveva quindi essere svolta già nel 1989 prima del rilascio dell'autorizzazione. Doveva

poi essere ripetuta nel 1991 quando il quantitativo di rifiuti trattati mediante inertizzazione è stato elevato da 30.000 a 75.000 mc/anno (v. sopra al punto 6) e ancora nel 1993 quando è stato autorizzato il recupero del vecchio impianto di inertizzazione (v. sopra al punto 7). Quest'ultima autorizzazione era stata negata nel 1991 proprio perché avrebbe di fatto significato la realizzazione di un nuovo impianto. Inoltre non essendo mai stata svolta prima, la procedura di VIA doveva necessariamente precedere i rinnovi del 1994 e del 1999. La Regione ha invece posto il problema solo nel 1996 e solo nel 2002 in seguito alla procedura di infrazione ha integrato l'autorizzazione con le prescrizioni dei decreti ministeriali sulla VIA del 2000 e del 2001 (v. sopra al punto 17).

27. Il mancato svolgimento della VIA prima dell'autorizzazione non costituisce una semplice irregolarità nella successione degli atti procedimentali ma è una violazione di legge che impedisce ai privati una partecipazione efficace all'azione amministrativa e condiziona le scelte successive della stessa amministrazione. Una diretta implicazione è l'indebolimento della tutela prevista per i beni della vita individuali e collettivi (proprietà, domicilio, salute, ambiente). In base all'art. 174 par. 2 del Trattato CE le scelte ambientali devono essere guidate in via prioritaria dai principi di precauzione e dell'azione preventiva. Pertanto le conseguenze negative devono essere previste in anticipo ed evitate, non semplicemente mitigate dopo che l'attività pericolosa sia già stata insediata sul territorio. In proposito è chiaro il primo periodo del sesto considerando della direttiva 85/337/CEE ("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"). Se poi delle correzioni risultano necessarie una volta che l'attività pericolosa sia in svolgimento, queste in base all'art. 174 par. 2 del Trattato CE devono essere effettuate "alla fonte", ossia immediatamente, quando è ancora possibile evitare conseguenze dannose per i singoli, la collettività e l'ambiente senza incidere su aspettative ormai consolidate dei soggetti economici (primi fra tutti i committenti e i gestori delle opere o degli impianti).

28. La VIA intervenuta in una fase successiva all'autorizzazione dell'impianto e all'inizio dell'attività non ha effetto sanante né rispetto ai provvedimenti di autorizzazione né rispetto all'attività svolta dai committenti o dai gestori. In questo senso può essere letta la posizione della giurisprudenza comunitaria sulla necessità che i soggetti interessati siano messi in condizione di esprimere il proprio parere prima che inizi l'esecuzione del progetto (v. Corte di Giustizia Sez. II del 16 settembre 2004 C-227/01 Commissione/Spagna punto 57). Sempre la giurisprudenza comunitaria stabilisce che in base al principio di leale collaborazione di cui all'art. 10 del Trattato CE gli Stati hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario,

quale deve essere considerata l'omissione della VIA. Nel fare questo gli Stati possono procedere con le modalità stabilite dal diritto interno. Restano però inderogabili tre principi: a) la VIA deve essere eseguita; b) il diritto interno non può stabilire per l'omessa VIA dei rimedi più gravosi rispetto a quelli previsti per situazioni analoghe o tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario; c) il singolo che subisce le conseguenze dell'omessa VIA ha sempre diritto al risarcimento del danno (v. Corte di Giustizia Sez. V del 7 gennaio 2004 C-201-02 Wells punti 64-70).

29. Un'applicazione coerente dei principi comunitari dovrebbe quindi comportare la sospensione dell'autorizzazione per il tempo necessario allo svolgimento della VIA e la revoca dell'autorizzazione in caso di VIA negativa. Un esame a posteriori non è tuttavia in grado di ottenere gli stessi risultati di un esame tempestivamente svolto prima dell'autorizzazione. Al riguardo occorre tenere conto degli effetti che il tempo produce a favore dei committenti e dei gestori e più in generale del rilievo che l'attività può assumere anche nei confronti dell'interesse pubblico. Nel caso in esame questi effetti hanno avuto un peso determinante. Si osserva infatti che gli stessi decreti ministeriali sulla VIA del 2000 e 2001 pur accertando l'inidoneità ambientale del sito hanno contemporaneamente riconosciuto che la chiusura dell'attività di inertizzazione avrebbe provocato un'emergenza su ampia scala nello smaltimento dei rifiuti industriali (v. sopra al punto 15). La necessità di consentire la prosecuzione dell'attività di smaltimento sia pure in un quadro di maggiori garanzie per la salute pubblica e per l'ambiente è un elemento costantemente presente anche negli atti successivi, a partire dal decreto finale sulla VIA del 2004, e rientra nel bilanciamento di interessi su cui si basa il rinnovo dell'autorizzazione considerato legittimo dalla sentenza del TAR Brescia n. 782 del 22 luglio 2005 (v. sopra al punto 20).

30. Essendo ormai intangibile in questa sede il rinnovo dell'autorizzazione rimane aperta la sola strada del risarcimento. Questa conclusione non è in contrasto con la citata sentenza del TAR Brescia n. 782/2005. Il bilanciamento di interessi che ha permesso il rinnovo dell'autorizzazione non può infatti operare retroattivamente ostacolando il diritto dei singoli a ottenere una compensazione monetaria. Anche la sentenza della CEDU Sez. III del 2 novembre 2006 ha evidenziato (punti 83, 94, 97) che l'interesse pubblico collegato all'attività di smaltimento non può giustificare i danni derivati dal mancato svolgimento della VIA prima dell'autorizzazione, quando la ricorrente avrebbe potuto ottenere sul piano amministrativo o giudiziario una più efficace tutela del proprio domicilio.

31. Il ritardo nello svolgimento della VIA ha avuto due conseguenze dannose: a) ha consentito il radicamento dell'attività di smaltimento spostando la tutela per i singoli e la collettività dalla prevenzione alla mitigazione; b) ha ritardato l'adozione di adeguati presidi tecnologici mettendo a rischio la salute dei singoli e l'integrità dell'ambiente. Sotto il primo profilo si può ritenere, sulla base delle criticità ambientali descritte nei tre decreti ministeriali sulla VIA, che una valutazione preventiva avrebbe condotto a una diversa localizzazione dell'impianto, oltre che a diverse modalità costruttive. Anche se il livello di rischio dopo il 2004 può essere considerato accettabile (e quindi non ostativo al rinnovo dell'autorizzazione dell'impianto) non può essere cancellato il degrado della qualità della vita dei soggetti che abitano nelle vicinanze, né la perdita di valore della proprietà. Sotto il secondo profilo rilevano le patologie di cui sia data dimostrazione collegabili alla suddetta attività e i disagi in primo luogo psicologici che un'attività pericolosa non adeguatamente monitorata normalmente provoca nei soggetti che vivono nello stesso ambito territoriale.

32. Sia la Regione sia Ecoservizi sostengono che non vi sarebbe l'elemento soggettivo della colpa in quanto l'autorizzazione del 1993-1994 è stata giudicata legittima (v. sopra al punto 10) e l'annullamento di quella del 1999 è stato superato dalle vicende amministrative e giudiziarie successive (v. sopra ai punti 13, 17, 20).

33. Questa tesi non può essere condivisa. Poiché il mancato svolgimento della VIA costituisce una violazione di norme comunitarie, e in effetti il caso in esame è stato per un certo periodo oggetto di una procedura di infrazione (v. sopra al punto 17), occorre seguire le indicazioni della giurisprudenza comunitaria, la quale esclude la possibilità di valutare la buona fede delle autorità dello Stato e prende in esame il fatto nella sua oggettività (v. Corte di Giustizia Sez. II del 16 settembre 2004 C-227/01 Commissione/Spagna punto 58). Si deve poi sottolineare che, come si è visto sopra al punto 28, la giurisprudenza comunitaria non permette che i rimedi giudiziari siano tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario. Per l'ipotesi di omessa VIA ricorre quindi la medesima ratio che nel settore degli appalti pubblici ha condotto la giurisprudenza comunitaria a dichiarare contrarie all'art. 2 par. 1 lett. c) della direttiva 21 dicembre 1989 n. 89/665/CEE le norme nazionali che impongono al danneggiato di dare dimostrazione della colpa o del dolo dell'amministrazione (v. Corte di Giustizia del 14 ottobre 2004 C-275/03 Commissione/Portogallo punto 31). In entrambe le fattispecie deve infatti essere garantito con precedenza su ogni altra considerazione il diritto del danneggiato a conseguire un effettivo risarcimento del danno.

34. Peraltro anche valutando in concreto la posizione soggettiva della Regione e di Ecoservizi il risultato non è diverso. Richiamando quanto è stato esposto sopra ai punti 11 e 26 si osserva che non vi sono giustificazioni né per l'omissione della VIA né per il ritardo con cui il problema è stato posto. Oltretutto tra l'ingiunzione della Regione (13 dicembre 1996) e l'effettiva presentazione dell'istanza di valutazione da parte di Ecoservizi (11 maggio 1998) è trascorso un tempo molto ampio, che ha ulteriormente rinviato l'esame delle criticità del sito e le lacune dell'impianto. L'accumulo di ritardo ha anche impedito di affrontare in modo sistematico gli inconvenienti che in più occasioni si sono manifestati nel corso dell'attività di smaltimento (v. sopra al punto 14). Nessun affidamento particolare la Regione e Ecoservizi potevano infine riporre nelle sentenze favorevoli riguardanti le autorizzazioni del 1993-1994 (v. sopra al punto 10). In tale contenzioso infatti il tema della VIA non è stato trattato. Quando invece la questione è stata esaminata, ossia con riguardo all'autorizzazione del 1999, l'esito processuale è stato favorevole alla ricorrente (v. sopra ai punti 2 e 13).

35. Ecoservizi eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva sostenendo di essere un mero controinteressato rispetto ai provvedimenti della Regione, come tale escluso dalla giurisdizione amministrativa nel giudizio risarcitorio. La tesi non appare condivisibile. L'esame della questione è stato rinviato a questo punto della sentenza in quanto le considerazioni svolte finora sul merito della controversia aiutano a inquadrare la posizione di Ecoservizi anche sotto questo profilo.

36. In primo luogo si osserva che la lite tra la ricorrente e Ecoservizi non riguarda (o non riguarda principalmente) il cattivo uso di un'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti speciali ma fa diretto riferimento al titolo autorizzativo, di cui è contestata in radice la conformità al diritto comunitario in mancanza di una VIA tempestivamente eseguita. Nella procedura di VIA il committente è un soggetto attivo sul quale ricade l'onere di chiedere il pronunciamento delle autorità informandole del progetto e fornendo tutti i dettagli rilevanti, come previsto dal secondo periodo del sesto considerando della direttiva 85/337/CEE ("questa valutazione deve essere fatta in base alle opportune informazioni fornite dal committente e eventualmente completata dalle autorità e dal pubblico eventualmente interessato dal progetto"). Non avendo chiesto per lungo tempo l'attivazione della procedura di VIA Ecoservizi non ha svolto correttamente la funzione di committente prevista dalla direttiva e ha quindi concorso con la Regione a insediare sul territorio un'attività pericolosa sulla base di atti autorizzativi inadeguati.

37. Occorre poi considerare che la giurisprudenza comunitaria oltre ad prevedere il risarcimento a favore dei soggetti danneggiati dall'assenza della VIA (v. sopra al punto

28) ammette, anche su richiesta degli stessi danneggiati, l'adozione di misure quali l'interruzione dell'attività che incidono direttamente sui titolari dell'autorizzazione non preceduta da VIA (v. Corte di Giustizia Sez. V del 7 gennaio 2004 C-201-02 Wells punti 57-58). Si può così ritenere che quando le misure inibitorie non possono più essere adottate (come avviene nel caso in esame) il risarcimento costituisca un ristoro sostitutivo non solo nei confronti dell'amministrazione ma anche nei confronti dei titolari dell'autorizzazione, i quali beneficiano dell'assenza della DIA. In definitiva tanto le valutazioni relative alle misure inibitorie quanto quelle riguardanti il risarcimento sono subordinate all'esame delle conseguenze che l'assenza della DIA produce sulle autorizzazioni rilasciate e sull'attività svolta in base a tali autorizzazioni. Questo costituisce il presupposto per concentrare nella giurisdizione amministrativa tutte le domande proposte dai soggetti danneggiati a causa dell'assenza della DIA.

38. Rispetto alla pronuncia della CEDU Sez. III del 2 novembre 2006 viene proposta l'eccezione del "ne bis in idem", in quanto la ricorrente avrebbe già ottenuto piena reintegrazione patrimoniale per i disagi sopportati a causa della vicinanza dell'impianto realizzato e gestito in assenza di VIA. Neppure questo argomento può essere condiviso. In effetti la CEDU si è pronunciata sull'intera vicenda amministrativa dell'impianto dalla prima autorizzazione del 1982 fino alla conclusione della procedura di VIA del 2004. Il riconoscimento di un ristoro monetario è stato accordato come equa soddisfazione sulla base dell'art. 41 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Ai fini della determinazione dell'importo è stata ritenuta provata la componente morale del danno (ansia sofferta nel corso degli anni) ma non quella patrimoniale. Le valutazioni contenute nella sentenza della Corte non costituiscono però un giudicato vincolante nel presente giudizio e ostativo a un esame autonomo della richiesta di risarcimento.

39. Nelle sentenze della CEDU occorre distinguere tra i principi di diritto e l'esame dei fatti. I principi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo vivono nell'interpretazione giurisprudenziale della CEDU e come tali fanno parte delle norme di legge che il giudice nazionale è tenuto ad applicare. I fatti sono invece liberamente valutati dai giudici nazionali (v. CEDU Sez. I del 27 febbraio 2001 Lucà punto 38), tranne quando un errore di fatto commesso dal giudice nazionale possa compromettere i diritti e le libertà tutelati dalla Convenzione (v. CEDU GC del 29 marzo 2006 Scordino punto 190).

40. Questo vale anche quando le sentenze della CEDU si "incrociano" con quelle dei giudici nazionali. Si osserva al riguardo che la CEDU si colloca al di fuori dell'ordinamento giudiziario dello Stato e in base all'art. 35 della Convenzione si

pronuncia solo dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne. In alcuni casi tuttavia la CEDU respinge l'eccezione preliminare ritenendo inutile il percorso di tutti i gradi della giurisdizione interna essendone scontato l'esito (v. CEDU GC del 29 marzo 2006 Scordino punto 145), oppure, come è avvenuto nel caso che qui interessa, rimette l'eccezione preliminare al merito, e dunque si pronuncia su questioni non ancora coperte dal giudicato interno agli Stati. Quando questo avviene la CEDU non avoca a sé la giurisdizione nazionale e non preclude ai ricorrenti la possibilità di percorrere tutti i gradi interni della giurisdizione. L'art. 46 della Convenzione, secondo cui gli Stati sono obbligati a conformarsi alle sentenze definitive della CEDU, deve essere letto assieme all'art. 19, che attribuisce alla CEDU la funzione di assicurare il rispetto degli impegni derivanti dalla Convenzione, e agli art 13 e 35, che fissano il principio di sussidiarietà a garanzia delle giurisdizioni nazionali. Pertanto gli Stati sono tenuti ad adottare ogni misura generale o particolare che sia idonea a dare concreta esecuzione alle sentenze della CEDU, il che avviene normalmente in via amministrativa o legislativa (nell'ordinamento italiano una specifica competenza al riguardo è stata attribuita al presidente del consiglio dei ministri dalla legge 9 gennaio 2006 n. 12), mentre i giudici nazionali si pronunciano sulle questioni sottoposte alla loro attenzione applicando i principi individuati dalla CEDU e per il resto le norme del diritto interno e comunitario.

41. Nel caso in esame la sentenza della CEDU Sez. III del 2 novembre 2006 ha statuito in diritto che l'assenza della VIA lede il diritto al domicilio ed è fonte di responsabilità (v. sopra al punto 21). Rispetto a questo principio è ammissibile e coerente il riconoscimento in questa sede di un ristoro monetario in forma più ampia di quello direttamente liquidato dalla Corte.

42. Per la quantificazione dell'importo si ritiene necessario utilizzare la procedura ex art. 35 comma 2 del Dlgs. 31 marzo 1998 n. 80. In proposito si osserva che il ricorso, riguardando l'aspetto risarcitorio di una controversia avente ad oggetto l'insediamento di un impianto a elevato impatto ambientale, ricade nella materia dell'uso del territorio affidata alla giurisdizione amministrativa esclusiva dall'art. 34 commi 1 e 2 del Dlgs. 80/1998. In ogni caso dopo i chiarimenti introdotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 la giurisdizione amministrativa si giustifica in quanto nelle fattispecie sottoposte a giudizio risultino coinvolti anche poteri autoritativi, ossia posizioni giuridiche di per sé ricadenti nella giurisdizione generale di legittimità. Data questa premessa, e considerato che il risarcimento non è una materia ma uno strumento della giurisdizione, la procedura di liquidazione del danno prevista dall'art. 35 comma 2 del Dlgs. 80/1998 può essere considerata di carattere generale e quindi applicabile anche al di fuori dei casi di giurisdizione esclusiva.

43. Tenendo conto delle richieste formulate dalla ricorrente (v. sopra al punto 22) e dei profili di danno collegabili al ritardo nello svolgimento della VIA (v. sopra al punto 31) si possono stabilire i criteri esposti qui di seguito, in base ai quali le parti dovranno raggiungere un accordo sull'importo del risarcimento entro 90 giorni dalla comunicazione della presente sentenza:

a) L'invalidità permanente non può dirsi provata, in quanto le relazioni medico-legali del 30 giugno 2003 e del 30 settembre 2003 prodotte dalla ricorrente evidenziano una serie di disturbi senza chiarire per quali ragioni gli stessi debbano essere considerati irreversibili. Allo stato quindi non vi sono elementi in base ai quali si possa ritenere che a causa dell'impianto in questione si sia prodotta una patologia cronica. Di conseguenza questa voce di danno non deve essere presa in considerazione.

b) Deve invece essere risarcito il danno biologico-esistenziale che la ricorrente descrive come invalidità temporanea e danno morale.

c) Sotto la definizione di invalidità temporanea ricadono alcune conseguenze ascrivibili al ritardo con cui è stata svolta la VIA e in particolare il degrado della qualità della vita in tale periodo sotto forma di sofferenza psicologica e fisica per i rumori e le altre emissioni dell'impianto e per il timore di gravi danni alla salute. Per la liquidazione di questa voce di danno possono essere seguiti i criteri utilizzati dalla ricorrente nel prospetto depositato l'11 maggio 2007, con alcune precisazioni. Quale base di calcolo possono essere utilizzate per analogia le tabelle dei sinistri del Tribunale di Brescia. La scelta di un arco temporale di 5 anni a partire dal 1999 appare corretta, in quanto copre il periodo tra l'autorizzazione del 1999 e la conclusione della procedura di VIA del 2004, tuttavia quali termini iniziale e finale devono essere utilizzati rispettivamente il 29 aprile 1999 (data del provvedimento regionale che ha disposto il rinnovo) e il 28 aprile 2004 (data del terzo decreto ministeriale sulla VIA). Le percentuali di invalidità temporanea devono essere rettificate in via equitativa nel 75% fino al 4 novembre 2002, data in cui la Regione ha integrato l'autorizzazione con le prescrizioni dei primi due decreti ministeriali sulla VIA, e nel 50% per il periodo successivo.

d) Quale danno morale può essere risarcita la sofferenza psicologica collegata all'impossibilità per la ricorrente di far valere tempestivamente ed efficacemente le proprie ragioni, come sarebbe avvenuto se la procedura di VIA si fosse svolta prima dell'autorizzazione del 1999. In via equitativa la liquidazione può essere effettuata nella misura dei 2/3 dell'invalidità temporanea come definita sopra alla lett. c).

e) Deve essere risarcito anche il deprezzamento subito dall'immobile di proprietà della ricorrente. Considerate le criticità ambientali riscontrate in zona la ricorrente, se la procedura di VIA fosse stata svolta secondo il corretto ordine procedurale, avrebbe potuto tutelare il proprio interesse a distanziare l'impianto avvalendosi dell'interesse pubblico all'individuazione di un sito meno problematico. Non avendo avuto tale opportunità la ricorrente deve ora essere reintegrata del valore che il proprio immobile ha perso a causa della vicinanza dell'impianto. La differenza di valore deve essere calcolata secondo i prezzi di mercato utilizzando ogni banca dati disponibile. Come termine di confronto possono essere presi immobili con pari caratteristiche, situati in un contesto ambientale e urbanistico simile ma lontani da impianti di smaltimento di rifiuti speciali o strutture assimilabili. La stima del 23 aprile 2007 proposta dalla ricorrente deve essere intesa come il limite massimo del valore di risarcimento. I confronti con immobili destinati ad attività agricole imprenditoriali sono subordinati alla dimostrazione che tale impiego dell'immobile della ricorrente sarebbe stato in concreto possibile.

f) Le somme calcolate secondo quanto stabilito ai punti precedenti devono essere rivalutate annualmente. Sulle somme così rivalutate sono calcolati per ciascun anno gli interessi legali fino al momento del saldo.

44. Il ricorso deve quindi essere accolto. Conseguentemente la Regione e Systema Ambiente srl (nella qualità di incorporante di Ecoservizi) sono condannati in solido a corrispondere alla ricorrente a titolo di risarcimento la somma che sarà definita sulla base dei criteri indicati sopra al punto 43. Le spese seguono la soccombenza e possono essere liquidate in complessivi € 6.000 oltre agli oneri di legge.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso e conseguentemente condanna in solido la Regione e Systema Ambiente srl al risarcimento del danno con la procedura e secondo i criteri descritti in motivazione.

Condanna inoltre la Regione e Systema Ambiente srl al pagamento in solido delle spese di giudizio, liquidate complessivamente in € 6.000 oltre agli oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2007 con l'intervento dei signori:

Mauro Pedron, Presidente, Estensore

Stefano Tenca, Referendario

Francesco Gambato Spisani, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/08/2007

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE