CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER presentate il 14 luglio 2005 [1]

1. La Commissione chiede alla Corte, a norma dell'art. 226 CE, di dichiarare che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 2, n. 1, e 4 della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati [2].

2. Lo Stato membro convenuto ammette che la propria normativa urbanistica consente il prodursi di situazioni in contrasto con la direttiva summenzionata, riconoscimento questo che avrebbe consentito di risolvere la controversia anche in assenza di conclusioni dell'avvocato generale, nonostante l'intensità del dibattito instauratosi, rimasto però irrilevante ai fini dell'accoglimento delle pretese della Commissione.

I — Direttiva 85/337

3. La direttiva di cui trattasi [3] è intesa a prevenire il deterioramento dell'ambiente, attraverso una valutazione preventiva dell'impatto di ogni progetto (primo e sesto 'considerando'; art. 1, n. 1).

4. Per *progetto* s'intende la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere, come pure gli altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo. *Committente* è il richiedente dell'autorizzazione relativa ad un progetto privato o la pubblica autorità che assume l'iniziativa di un progetto. L'*autorizzazione*, infine, è la decisione che conferisce al committente il diritto di realizzare i lavori (art. 1, n. 2, della direttiva).

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40.

3 — La versione applicabile al caso di specie è quella risultante a seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE (GU L 73 del 14.3.1997, pag. 5).

5. L'art. 2, n. 1, della direttiva è così formulato:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4».

6. L'art. 4 dispone quanto segue:

«1. Fatto salvo il paragrafo 3 dell'articolo 2 [4], 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) un esame del progetto caso per caso;

o

b) soglie 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.

4. Gli Stati membri provvedono affinché le decisioni adottate dall'autorità competente di cui al paragrafo 2 siano messe a disposizione del pubblico».

4 — Il paragrafo citato ammette, in casi eccezionali, la possibilità di derogare all'applicazione della direttiva.

II — Normativa britannica

7. Il Town and Country Planning Act 1990, come modificato dal Planning and Compensation Act 1991, disciplina la pianificazione territoriale.

8. Soltanto chi è in possesso di una licenza ha il diritto di realizzare sul suolo o nel sottosuolo costruzioni e opere ingegneristiche o minerarie, e di modificare la destinazione d'uso dei fabbricati o degli altri beni immobili. La concessione della licenza spetta agli organi locali competenti in materia urbanistica, contro le cui decisioni è ammesso ricorso dinanzi al Secretary of State, il quale può anche decidere in via suppletoria, in caso di silenzio, nonché avocare a sé la decisione sulle domande presentate (artt. 55, 57, 77 e 78).

9. Il capitolo VII del detto testo legislativo disciplina i poteri spettanti alle municipalità per la repressione degli interventi realizzati in violazione degli strumenti urbanistici e, in particolare, delle opere eseguite senza licenza o senza ottemperare alle condizioni e alle riserve precisate nel provvedimento di autorizzazione, comportamenti che l'art. 171 A qualifica come infrazioni. Anche al Secretary of State è conferita la titolarità dei detti poteri, aventi natura discrezionale [5].

5 — Il governo britannico ha precisato (al punto 34 del controricorso) che il Parlamento ha respinto emendamenti al Planning and Compensation Act 1991, intesi a trasformare la detta potestà in obbligo.

10. L'ingiunzione di cui all'art. 172 è il principale strumento coercitivo, impugnabile per revisione dinanzi allo stesso Secretary of State, su istanza degli interessati, che possono invocare, tra gli altri, il motivo previsto all'art. 174, n. 2, lett. d), vale a dire il fatto che, alla data di rilascio dell'autorizzazione, non fosse loro applicabile alcun provvedimento coercitivo.

11. Il detto motivo di impugnazione costituisce un corollario dell'art. 171 B, il quale vieta gli atti coercitivi volti a ristabilire la legalità qualora siano trascorsi più di quattro anni dalla realizzazione degli interventi non assentiti o dall'indebita modifica della destinazione d'uso di un edificio che sia stato trasformato in abitazioni (nn. 1 e 2), ovvero qualora siano trascorsi almeno dieci anni dalla commissione del fatto nel caso di violazioni di altro tipo (n. 3).

12. È in questo contesto che si inseriscono i Lawful Development Certificates (certificati di liceità d'uso; in prosieguo: gli «LDC»), disciplinati dall'art. 191 del Town and Country Planning Act 1990.

13. Il paragrafo 1 del detto art. 191 prevede il diritto di chiedere che sia accertata la liceità di un determinato uso di edifici, fabbricati, terreno e sottosuolo, come pure di qualsivoglia elemento che contravvenga

alle condizioni imposte al momento del rilascio del provvedimento di autorizzazione, con identificazione del bene immobile di cui trattasi e descrizione delle altre circostanze rilevanti.

14. Il successivo paragrafo 2 precisa che gli atti e le operazioni suddetti sono leciti a condizione che:

«a) non possano essere oggetto di alcun provvedimento coercitivo (vuoi perché non hanno comportato una trasformazione del territorio ovvero non necessitavano di autorizzazione, vuoi perché risulta prescritta l'azione amministrativa intesa a perseguirli, vuoi per qualunque altro motivo); e

b) non violino le prescrizioni di un'eventuale ingiunzione in vigore a quella data» [6].

15. In termini analoghi, il paragrafo 3 del medesimo articolo provvede in merito ad ogni elemento contrario agli accordi alla base della concessione dell'autorizzazione, qualora siano scaduti i termini per intraprendere azioni e non vi sia contrasto con le prescrizioni di un'ingiunzione in vigore.

16. Dal canto suo, il successivo paragrafo 4 prevede l'obbligo di rilascio di un LDC qualora i dati trasmessi dal richiedente dimostrino la «liceità» dell'operazione cui si riferiscono, la quale si presume, juris et de jure, in virtù del disposto del paragrafo 6. A norma del paragrafo 7, il certificato produce gli stessi effetti di talune autorizzazioni [7].

III — Procedimento amministrativo

17. A seguito di una denuncia avente ad oggetto un impianto di demolizione di autoveicoli che operava senza licenza, oggetto di un LCD rilasciato nel 1993 oltre che di un secondo LCD, per un impianto di maggiori dimensioni, del 1998, la Commissione veniva informata del regime britannico descritto nei paragrafi precedenti delle presenti conclusioni.

6 — La traduzione è mia.

7 — Si riferisce alle licenze di cui agli artt. 3, n. 3, del Caravan Sites and Control of Development Act 1960, 5, n. 2, del Control of Pollution Act 1974, e 36, n. 2, del Environmental Protection Act 1990.

18. La detta istituzione, in data 2 febbraio 2001, scriveva al governo del Regno Unito chiedendo delucidazioni in merito a tale regime, che le venivano trasmesse per iscritto il 31 agosto successivo e dalle quali inferiva che il rilascio di un LCD consentiva di eludere la procedura di autorizzazione prevista dalla direttiva 85/337. Il 23 ottobre, quindi, essa concedeva al governo britannico un termine di due mesi entro il quale trasmettere le opportune spiegazioni.

19. La Commissione, non convinta dalle giustificazioni fornitele il 19 dicembre 2001, emetteva, un anno dopo, un parere motivato con il quale invitava il Regno Unito ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi alle prescrizioni del diritto comunitario.

20. In data 3 aprile 2003, le autorità britanniche replicavano ammettendo la possibilità teorica che vi fosse una lacuna nella normativa in esame e impegnandosi a prendere le misure necessarie per rimediarvi, pur non ritenendola originata dal rilascio di un LCD, quanto piuttosto dall'atteggiamento delle autorità locali che, facendo uso della loro potestà discrezionale, hanno la facoltà di rimanere inerti dinanzi ad un'attività contraria alle norme urbanistiche (punti 17-25).

IV — Domande delle parti e procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

21. In data 26 febbraio 2004, la Commissione, in forza dell'art. 226, secondo comma, CE, non ritenendosi soddisfatta dalle risposte ricevute e non avendo ricevuto notifica delle misure preannunciate, ha proposto il presente ricorso. L'istituzione chiede dunque alla Corte di dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 2, n. 1, e 4 della direttiva 85/337. Lo Stato membro convenuto resiste alla domanda.

22. All'udienza del 30 giugno scorso, i rappresentanti delle parti hanno ribadito le loro rispettive posizioni.

V — Valutazione dell'inadempimento contestato

23. La direttiva 85/337 impone che ogni progetto che rischia d'incidere significativamente sull'ambiente, prima di ottenere l'autorizzazione, venga sottoposto ad una valutazione dell'impatto ambientale [8], ed al riguardo opera una distinzione tra due fasi.

8 — Lo si deduce dalle sentenze 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a. (Racc. pag. I-5613, punto 45), e 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Delena Wells (Racc. pag. I-723, punto 42).

In un primo momento, occorre stabilire se gli interventi programmati possano avere ripercussioni importanti sull'ambiente; in un secondo momento, tale incidenza deve essere valutata conformemente alle prescrizioni degli artt. 5-10 della direttiva [9].

24. Vi sono progetti che, in base ad una presunzione legale, incidono sempre sull'ambiente in maniera significativa, ragion per cui vengono assoggettati, senza eccezioni, alla valutazione di impatto ambientale. Si tratta dei progetti elencati nell'allegato I della direttiva, ai quali si riferisce l'art. 4, n. 1, della medesima.

25. Per contro, l'incidenza di altre tipologie di progetti non appare così evidente, per cui spetta agli Stati membri decidere se tali progetti debbano essere assoggettati alla procedura descritta agli artt. 5-10. Si tratta dei progetti elencati nell'allegato II, tra i quali gli Stati membri determinano quelli che devono essere sottoposti ad una valutazione di impatto; tale determinazione viene effettuata mediante un esame condotto caso per caso, oppure fissando i criteri o le soglie limite opportuni, oppure applicando entrambi i metodi, giusta i parametri indicati nell'allegato III (art. 4, nn. 2 e 3); gli Stati membri dispongono, quindi, di una certa discrezionalità per decidere quali dei progetti inclusi nell'allegato II richiedano una valutazione dell'impatto ambientale.

26. Ad ogni modo, la detta discrezionalità trova il suo limite nell'art. 2, n. 1, della direttiva, che ne definisce l'obiettivo principe, ragion per cui i progetti che possono presentare ripercussioni importanti sull'ambiente sono sempre assoggettati ad una valutazione del loro impatto su quest'ultimo [10].

27. In altre parole, l'effetto utile della direttiva 85/337 impone che non si sottragga alla corrispondente verifica nessuna delle operazioni che presenti le dette caratteristiche [11], di modo che, per quanto ampio possa essere il potere discrezionale delle autorità pubbliche nazionali, il diritto comunitario vieta la realizzazione di tali interventi senza valutazione preventiva e, se del caso, senza ponderazione dell'impatto che producono, con conseguente loro inoppugnabilità per effetto del passare degli anni.

28. Ora, l'effetto che il regime britannico comporta è proprio questo, vale a dire —

9 — Ho esposto questa tesi nelle mie conclusioni presentate l'8 gennaio 2004 nel procedimento deciso con sentenza 10 giugno 2004, causa C-87/02, Commissione/Italia (Racc. pag. I-5975), ricalcando le conclusioni presentate il 12 luglio 2001 dall'avvocato generale Geelhoed nella causa C-24/99, Commissione/Germania, cancellata dal ruolo con ordinanza in data 18 febbraio 2002.

10 — In questo senso, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a. (Racc. pag. I-5403, punto 50), 22 ottobre 1998, causa C-301/95, Commissione/Germania (Racc. pag I-6135, punto 45), WWF e a., cit., punti 36 e 45, 21 settembre 1999, causa C-392/96, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5901, punto 64), e Commissione/Italia, cit., punto 44.

11 — Sentenze WWF e a., cit., punto 45, e Commissione/Italia, cit., punto 44.

come nel caso dell'impianto di demolizione di autoveicoli all'origine del presente procedimento, e come ammette lo stesso governo convenuto — quello di consentire comportamenti contrari alla direttiva, posti in atto senza verifica né valutazione preventiva del loro impatto, in modo tale che essi diventano leciti col decorso del tempo, fino a risultare inoppugnabili.

29. La valutazione dell'inadempimento dovrebbe finire qui, posto che vi è stato un precedente riconoscimento del medesimo; tuttavia, poiché le parti si sono accalorate in una discussione tanto intensa quanto inutile, mi trovo costretto a fare qualche ulteriore precisazione.

30. Poco importa se l'infrazione sorge nel momento in cui le autorità locali, facendo uso della loro potestà discrezionale, restano inerti, oppure alla data di rilascio del LDC, che rende la violazione non più perseguibile; ancor meno rilevante è la natura costitutiva o meramente dichiarativa del certificato di cui sopra. L'elemento decisivo consiste nel fatto che, per ragioni di opportunità, si decide di non intervenire e si cristallizza una situazione contraria alla direttiva 85/337, laddove, per quanto estesi possano essere i poteri dell'amministrazione, questi non possono condurre ad un risultato opposto rispetto all'obiettivo centrale della norma comunitaria, definito all'art. 2, n. 1, della direttiva.

31. Indubbiamente, come osserva il governo britannico al punto 89 del controricorso, con un rimando al punto 20 della risposta al parere motivato della Commissione, il potere discrezionale qui in esame non è assoluto, perché in caso contrario sfocerebbe nell'arbitrio. Di modo che, gli organi competenti devono valutare caso per caso se occorra porre fine alla violazione in quanto lede in maniera intollerabile i valori della collettività o se, al contrario, l'interesse generale imponga che sia mantenuto l'uso indebito dei beni immobili in questione, nonostante l'impatto negativo di tale uso sull'ambiente naturale. Se non che, questa possibilità conferma l'inadempimento contestato dalla Commissione, in quanto apre la porta a situazioni in cui, soppesando le esigenze in gioco, «l'autorità incaricata della pianificazione territoriale esercita la propria discrezionalità e omette di applicare provvedimenti coercitivi, (ponendo in essere) una eventuale violazione della direttiva» (punto 20, *in fine*, della risposta scritta al parere motivato).

32. La discussione, perciò, non va imperniata sulla questione se sia consentito alle normative nazionali di prevedere un termine di prescrizione per le azioni dirette contro eventuali violazioni del diritto comunitario, trascorso il quale non sia più possibile perseguirle, cosa che in via generale è sempre

consentita, come corollario del principio della certezza del diritto [12]. Si tratta invece di stabilire se, facendo astrazione dal lasso temporale, la normativa britannica lasci sussistere la possibilità che attività contemplate dagli allegati I e II della direttiva 85/337 siano poste in essere senza le necessarie verifiche e autorizzazioni; abbiamo già visto che a questo quesito va data soluzione inequivocabilmente affermativa.

33. Quando il soggetto che deve vigilare sulla legalità urbanistica non reagisce alla scoperta di un impianto che opera senza prima essere stato sottoposto all'analisi di impatto ambientale, ovvero, pur essendo a conoscenza dell'entità rilevante di tale impatto, non esige che venga valutato, di fatto lo autorizza tacitamente e, a partire da questo momento, si trova in posizione di inosservanza della direttiva. La circostanza che il decorso del tempo e il principio della certezza del diritto rendano inopportuno un intervento, non può far diventare «lecita» una condotta che fino a quel momento si trovava al di fuori della legalità; essa si limita ad impedire che vengano rimesse in discussione situazioni acquisite, a garanzia della stabilità dei rapporti giuridici, che è uno dei pilastri della convivenza. Ciò non impedisce che chi ha subito danni a causa di un comportamento del genere venga compensato per altre vie, invocando, ad esempio, la responsabilità patrimoniale dello Stato inadempiente, cosa che non sarebbe invece possibile secondo la tesi del governo britannico.

34. In conclusione, l'obbligo incombente agli Stati membri di adottare le norme necessarie per giungere al risultato perseguito dalla direttiva, costituisce un onere imperativo, sancito dall'art. 249, terzo comma, CE, che vale per tutti i pubblici poteri, di modo che una normativa nazionale che consente all'amministrazione di non agire, lasciando che un progetto subordinato a verifica e a valutazione dell'impatto ambientale sia posto in essere senza che si proceda ai necessari studi, viola, come ammette lo stesso governo britannico, gli artt. 2, n. 1, e 4 della direttiva.

VI — Sulle spese

35. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, lo Stato membro convenuto deve essere condannato alle spese.

12 — Sul punto un buon esempio è costituito dalla sentenza 2 dicembre 1997, causa C-188/95, Fantask e a. (Racc. pag. I-6783), che le parti hanno preso in esame.

VII — Conclusione

36. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo che la Corte, in accoglimento del ricorso della Commissione, voglia:

1) dichiarare che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 2, n. 1, e 4 della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in quanto ha mantenuto in vigore una normativa che, riconoscendo alle autorità locali competenti un potere discrezionale per quanto riguarda l'adozione di eventuali provvedimenti coercitivi dinanzi ad atti di uso del territorio contrari alla pianificazione urbanistica, consente che progetti compresi negli allegati I e II della detta direttiva vengano realizzati senza previa verifica e, se del caso, senza valutazione del loro impatto ambientale;

2) condannare il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alle spese.