Primi orientamenti giurisprudenziali in merito alla procedura VAS

✓ Maria Grazia Boccia

Premessa

A partire dalla seconda metà del 2010 e, dunque, a sei anni di distanza dalla data entro la quale gli Stati membri avrebbero dovuto dare attuazione alla Direttiva n. 2001/42/Ce (1), la Corte di giustizia, tramite una serie di pronunce pregiudiziali, ha avviato l'opera di ricostruzione di uno degli atti normativi più rilevanti ma anche più complessi emessi negli ultimi anni nel contesto della politica ambientale comunitaria.

Questioni interpretative in merito ad alcuni concetti basilari introdotti dalla direttiva, scaturiscono dal fatto che uno stesso termine (come, ad esempio, la nozione di piano o di programma) è chiamato ad abbracciare una vasta gamma di esperienze e procedure di pianificazione territoriali, spesso estranee e distanti tra loro.

È necessario, inoltre, osservare che la stesura della direttiva, la cui gestazione è durata oltre cinque anni, costituisce, nella sua versione definitiva, il frutto di un compromesso politico tra la componente più ambientalista, rappresentata dalla Commissione e dal Parlamento europeo, e l'organo intergovernativo (2).

Benché le linee guida della Commissione sull'applicazione della VAS (3) siano finalizzate ad aiutare gli Stati membri a

> «capire pienamente gli obblighi contenuti nella direttiva e ad assisterli nel recepimento nel diritto nazionale»,

è evidente come il duro conflitto interistituzionale che ha caratterizzato l'intero percorso di formazione dell'atto, sia uno dei principali motivi che hanno frenato l'esecutivo, nel Documento in esame, dall'esprimere una netta posizione sugli elementi più spinosi della procedura di valutazione ambientale strategica.

È altrettanto indubbio come gli orientamenti giurisprudenziali che si sono sviluppati in relazione alla VIA, pur avendo tracciato il solco nel quale il giudice comunitario dovrà muoversi nell'interpretare le disposizioni della Direttiva n. 2001/42/Ce, non possano essere sufficienti - in considerazione dei diversi momenti in cui le due procedure intervengono - a chiarire i principali nodi applicativi della procedura di VAS.

Dopo avere cercato di circoscrivere, in prima battuta, i piani e programmi soggetti al campo di applicazione della direttiva alla luce degli orientamenti definiti dalla Commissione europea e dalla giurisprudenza comunitaria in materia di VIA (4), con il presente commento intendiamo procedere all'esame sistematico delle sentenze rese, al momento, in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia, al duplice fine di:

- individuare le disposizioni della direttiva che hanno rappresentato uno ''scoglio'' in sede di prima attuazione a livello nazionale;
- verificare se le lacune e le incertezze del diritto, analogamente ad altri settori della politica ambientale comunitaria, ben lungi dal costituire un limite, siano state motivo per la Corte per imprimere un effetto propulsivo alla tematica in oggetto.

Interpretazione resa dalla Corte in relazione a singole disposizioni della Direttiva n. 2001/42/Ce

Art. 2, lett. a): definizione di piani e programmi

Ai fini della presente direttiva:

a) per «piani e programmi» s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche

– che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da

Note:

✓ Consulente di diritto ambientale

(1) La data ultima per l'attuazione della Direttiva n. 2001/42/Ce, del 17 giugno 2001, concernente gli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, è stata fissata, dal suo art. 13, al 21 luglio 2004 (pubblicata in G.U.C.E. L 197 del 21 luglio 2011, 30).

(2) La direttiva è stata adottata in sede di terza lettura su un testo di compromesso, al termine della procedura di conciliazione.

(3) Commissione europea, D.G. Ambiente: «Attuazione della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente». Nel documento, di natura non vincolante, la Commissione osserva che lo stesso rappresenta soltanto le opinioni dei servizi della Commissione e che, in ultima istanza, l'interpretazione di una direttiva spetta alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

(4) Si veda:

– MG. Boccia, *Piani e programmi soggetti alla valutazione ambientale strategica: profili di diritto comunitario,* in questa *Rivista,* 2010, 12, inserto.

un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e
– che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative

L'art. 2, lett. a), include nel suo ambito di applicazione anche misure di natura legislativa

Nella prima delle sentenze emesse in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni introdotte dalla Direttiva n. 2001/42/Ce (5), viene riconosciuta natura di ''piani'' e ''programmi'', ai sensi dell'art.2, letta a), di detta direttiva, a misure adottate per via legislativa, quale un Decreto della Regione Vallone in Belgio con il quale è stato fissato il programma di azione di gestione dell'azoto in agricoltura, elaborato ai sensi dell'art. 5 della Direttiva n. 91/676 (c.d. direttiva nitrati) (6).

La tesi a favore di una lettura estensiva - che include anche le misure di natura legislativa nell'ambito di applicazione della disposizione in esame - viene sostenuta raccordando la procedura di VAS e la procedura di partecipazione del pubblico a taluni piani e programmi in materia ambientale, di cui alla direttiva 2003/35/CE (7). Il richiamo a tale ultima direttiva, confermerebbe, in sostanza, che la definizione di piano e programma contenuta nella direttiva ''nitrati'' possiede un significato analogo alla corrispondente definizione di cui alla direttiva sulla VAS.

Il ragionamento svolto dalla Corte, che riprende integralmente sul punto le conclusioni dell'Avvocato generale (8), si basa sulla constatazione che i programmi di azione adottati ai sensi del'art. 5, par. 1, della **direttiva nitrati** rientrano espressamente tra i **piani** e **programmi** che devono essere elaborati in conformità alla procedura di partecipazione dei cittadini, delineata dalla Direttiva n. 2003/35/Ce. Nel caso in cui un programma soggetto al campo di applicazione della Direttiva n. 2003/35/Ce, rientri tra i programmi a cui si applica la direttiva sulla VAS, la partecipazione del pubblico dovrà essere effettuata in conformità a quanto prescritto da quest'ultima. Da ciò la Corte conclude che

> «sarebbe contradditorio ammettere che i programmi di azione rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 2 della Direttiva n. 2001/42, laddove riguardino disposizioni relative alla partecipazione del pubblico nell'elaborazione del piano o del programma, mentre gli stessi programmi di azione non rientrano più nell'ambito di applicazione di tale disposizione se riguardano la valutazione degli impatti ambientali».

La Corte precisa, infine, che benché non tutte le misure legislative relative alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole costituiscano un piano o un programma ai sensi della Direttiva n. 2001/42/Ce, a favore di una interpretazione estensiva per i programmi di azione in esame, depone il contenuto stesso dei programmi, come delineato dalla direttiva nitrati; in particolare, la previsione di misure di carattere obbligatorio destinate a combattere l'inquinamento provocato dai nitrati nelle **zone vulnerabili**, il controllo di tali misure da parte delle competenti autorità nazionali, il riesame periodico delle stesse e la loro eventuale revisione (9).

Il termine ''previsti'' da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative

*Il termine **previsti** da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative include anche i piani e programmi per i quali non viene prescritto un obbligo di adozione da parte della competente autorità*

L'interpretazione dell'art. 2, lett. a), della direttiva veniva nuovamente richiesta nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto alcune disposizioni contenute nel Codice belga di assetto del territorio, il quale, pur includendo, tra i piani che devono essere elaborati ai fini dello sviluppo del territorio, i piani regolatori particolareggiati, non pone un obbligo specifico in tal senso a carico dei Comuni della Regione.

La Corte costituzionale belga sospendeva, pertanto, il procedimento, chiedendo alla Corte di giustizia di precisare se il termine **previsti**, di cui all'art. 2, lett. a), della direttiva, debba essere interpretato nel senso di escludere dalla definizione di ''piani e programmi'' i piani che sono previsti da disposizioni legislative, ma la cui adozione non è obbligatoria, come i piani regolatori particolareggiati di cui si discute.

Le argomentazioni della Corte, nella sentenza *Terre Wallone*, sopra esaminata, inducevano l'Avv. generale, J. Kokott, nelle conclusioni presentate il 7 dicembre 2011,

Note:

(5) Sentenza della Corte (Quarta sezione), del 17 giugno 2010, nei procedimenti riuniti C-105/09 e C-110/09, aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal *Conseil d'État* (Belgio), *Terre wallonne ASBL* (C-105/09), *Inter-Environnement Wallonie ASBL* (C-110/09) c. *Région wallonne*.

(6) Direttiva 91/676/CE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (pubblicata in G.U.C.E. L 375 del 31 dicembre 1991, 31).

(7) Direttiva n. 2003/35/Ce, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le Direttive del Consiglio n. 85/337/Cee e n. 96/61/Ce relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia (pubblicata in G.U.C.E L 156 del 25 giugno 2003, 17).

(8) Conclusioni presentate dall'Avvocato generale J. Kokott il 4 marzo 2010, punti 25-28.

(9) Per un'articolata analisi in merito ai motivi che depongono a favore della non esclusione delle misure legislative dal campo di applicazione della VAS, si rinvia alle conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott.

ad optare per una lettura in chiave restrittiva del dettato normativo: la direttiva è applicabile ai piani e programmi previsti da disposizioni legislative, unicamente qualora sussista un obbligo giuridico alla redazione degli stessi (10).
Tale tesi sarebbe avvalorata, per l'Avv. generale, dal testo stesso della direttiva, il quale, per volontà del legislatore, nelle diverse versioni linguistiche, include nell'ambito della VAS unicamente i piani e i programmi **prescritti** da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Unica eccezione, che potrebbe condurre ad opposta interpretazione (nel senso di includere anche misure disciplinate dalla legge ma la cui emanazione non è obbligatoria), è la versione italiana in cui vengono citati piani e programmi **previsti** da disposizioni legislative (11).
La Corte, nella sentenza del 22 marzo 2012 (12), seguendo la stessa logica che ha guidato l'intero percorso interpretativo relativo alla nozione di **progetti** soggetti al campo di applicazione della direttiva sulla VIA, non si ferma al dato letterale ma accoglie un'ampia lettura della nozione di piani e programmi **previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative**, tale da ricomprendere i piani e i programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, anche nei casi in cui tali disposizioni di diritto interno non pongano un obbligo specifico a carico dell'autorità designata di procedere alla loro redazione.
Per il giudice comunitario, per essere considerati **previsti** ai fini dell'applicazione della direttiva, è sufficiente che le disposizioni legislative e regolamentari di diritto interno determinino le autorità competenti ad adottarli nonché la procedura ai fini della loro elaborazione (13).

Il termine ''modifica'' include l'abrogazione di un piano o programma

Al fine di assoggettare alla procedura di valutazione ambientale strategica il più vasto ventaglio di piani e programmi con potenziali effetti lesivi sull'ambiente, sempre nella sentenza *Inter-Environnement* (14), la Corte attribuisce un ampio ambito di operatività ad una seconda nozione contenuta all'art. 2, lett. a) - quella di **modifica** - includendo nella stessa anche gli atti di abrogazione, parziale o totale, di un piano o un programma.
A sostegno di un'interpretazione restrittiva del termine, il governo belga sostiene che gli atti di abrogazione di un piano o di un programma non possono soddisfare una delle condizioni poste dalla direttiva per rientrare nel suo campo di applicazione; segnatamente, **definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti**.
Pur essendo evidente che gli atti in questione non sono in grado di creare contenuti di tale natura, una siffatta chiave di lettura rischierebbe di compromettere quello che la giurisprudenza ha costantemente definito come l'**effetto utile** di una direttiva emanata nel settore ambientale: garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.
L'abrogazione di un piano di assetto del territorio può, in realtà, comportare significativi effetti lesivi sull'ambiente, nella misura in cui vengono eliminati i vincoli che erano stati posti in conformità alla procedura di VAS prescritta dalla direttiva.
A favore di una tale interpretazione estensiva della norma interviene il tenore delle informazioni richieste ai fini della redazione del rapporto ambientale, ai sensi dell'art. 5, par. 1, della direttiva. In base all'allegato I, lett. b), della stessa, tale documento deve individuare, descrivere e valutare gli aspetti pertinenti della situazione ambientale attuale nell'area interessata dal piano o dal programma, nonché la sua probabile evoluzione in caso di mancata attuazione dello stesso (c.d. ''opzione zero''). Pertanto, conclude la Corte

> «siccome l'abrogazione di un piano o di un programma può modificare lo stato attuale dell'ambiente esaminato in sede di adozione dell'atto da abrogare, essa deve essere presa in considerazione ai fini di un controllo dei suoi eventuali effetti ulteriori sull'ambiente» (15).

Per dimostrare come l'abrogazione di un piano possa produrre impatti ambientali, modificando la pianificazione prevista sui territori interessati, una delle ricorrenti nel procedimento principale (*Inter-Environnement Bruxelles*) riporta il seguente esempio: in seguito all'abrogazione di un piano regolatore particolareggiato, veniva autorizzata la costruzione di edifici adibiti ad uffici di dimensioni notevolmente superiori rispetto alla situazione preesistente, con rilevanti ripercussioni sul traffico, sul bilancio idrico nonché sul microclima locale.

Note:

(10) Come si legge al punto 27 delle conclusioni:
«Nella sentenza Terre wallonne la Corte ha già dichiarato, tuttavia, che la direttiva VAS si applica anche a programmi che devono essere redatti solo in presenza di determinate condizioni, nel caso specifico programmi d'azione in base alla direttiva sui nitrati. Essi devono essere predisposti solo se sussistono ''zone vulnerabili'' ai sensi di tale direttiva. Qualora enti degli Stati membri predispongano volontariamente per altri settori programmi d'azione secondo i criteri della direttiva sui nitrati, la direttiva VAS non dovrebbe essere applicata».

(11) L'Avv. generale risolve la questione rilevando che
«dalla genesi dell'art. 2, lett. a), secondo trattino, della direttiva VAS si ricava che, secondo la reale volontà del legislatore, anche la versione italiana deve includere solo piani e programmi che devono essere redatti».

(12) Sentenza della Corte (Quarta sezione), del 22 marzo 2012, in causa C-567/10, avente ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla Cour Constitutionnelle (Belgio), *Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL, Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL* c. *Région de Bruxelles-Capitale*.

(13) Si veda punto 31 della motivazione.

(14) Cit. alla nota 12.

(15) Si veda punto 40 della motivazione.

Si evidenzia, infine, che poiché l'**abrogazione** del piano viene giuridicamente equiparata ad una **modifica** dello stesso, all'atto della sua abrogazione dovranno essere seguite le stesse regole fissate dall'art. 3, par. 4, della direttiva relativamente all'adozione o modifica di piani gerarchicamente ordinati.
Pertanto, onde evitare duplicazioni, potrà risultare superfluo procedere ad una nuova valutazione qualora i pertinenti aspetti del provvedimento di abrogazione siano stati adeguatamente considerati ad un diverso livello della scala gerarchica.

Art. 3, par. 2: categorie di piani e programmi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva e caratteristiche che gli stessi devono possedere

Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,
a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della Direttiva n. 85/337/Cee o
b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della Direttiva n. 92/43/Cee.

Stabilire se i piani o i programmi definiscano 'il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti''

*Per stabilire se i piani o i programmi definiscano **il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti**, si devono esaminare il contenuto e lo scopo di tali programmi, tenuto conto della portata della valutazione ambientale dei progetti, come prevista dalla direttiva sulla VIA.*

La Corte, nella sentenza ''*Terre Wallonne*'' (16), dopo avere appurato che i programmi nazionali di azione per la gestione dell'azoto in agricoltura rispondono alla definizione di piani e programmi ai sensi della Direttiva n. 2001/42/Ce, nonché stabilito che tali programmi sono elaborati per uno dei settori indicati all'art. 3, par. 2, della stessa (nella specie, per il settore agricolo), procede a valutare se sia soddisfatta anche la terza condizione richiesta dalla direttiva affinché gli stessi siano sottoposti a valutazione ambientale strategica:

«definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti di cui alla direttiva VIA».

Poiché la Direttiva n. 2001/42/Ce non precisa in alcun modo la nozione all'esame, il giudice comunitario ne ricostruisce il campo di applicazione nei seguenti termini: per stabilire se i programmi di azione definiscano il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, si devono esaminare il contenuto e lo scopo di tali programmi, tenuto conto della portata della valutazione ambientale dei progetti, come prevista dalla Direttiva sulla VIA.
Cerchiamo di ripercorrere il percorso logico svolto dalla Corte (per la verità, alquanto stringato), anche alla luce delle conclusioni dell'Avvocato generale, espressamente richiamate in alcuni passaggi della motivazione.
Per individuare i singoli progetti che andranno ad incidere nell'ambito territoriale in cui opera il programma di azione e le cui decisioni di autorizzazione dovranno essere soggette alle condizioni poste dal programma stesso, si deve, in primo luogo, svolgere un'accurata analisi dei contenuti e dello scopo perseguito dal programma.
Nel caso di specie, la Corte sottolinea la portata particolarmente ampia dei programmi di azione, adottati ai sensi dell'art. 5 della direttiva nitrati, per le zone del territorio individuate come **vulnerabili**, al fine di ridurre i problemi ambientali connessi all'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. In particolare, i programmi di azione contengono misure concrete e vincolanti, le quali riguardano le applicazioni sul terreno di fertilizzanti azotati (quantità ammissibili, periodi e modalità di applicazione) nonché regole sulle capacità di deposito e stoccaggio, a carico delle aziende agricole, del fertilizzante inutilizzato durante il divieto di applicazione sui terreni. Tali misure sono dirette a garantire che, per ogni azienda o allevamento, la quantità di effluenti non superi un massimale stabilito per ogni ettaro, corrispondente alla quantità di effluenti contenenti 170 chilogrammi di azoto.
Alla luce della sopracitata analisi, si deve procedere ad individuare i progetti, elencati negli allegati della direttiva sulla VIA, che, una volta autorizzati, dovranno operare in conformità alle misure prescritte dal programma di azione.
Nella fattispecie all'esame, una serie di regole fissate nel programma di azione hanno ad oggetto gli impianti di allevamento intensivo, elencati all'allegato I, punto 17 e all'allegato II, punto 1, lett. e), della direttiva sulla VIA.
La necessità di **tenere conto della portata della valutazione ambientale dei progetti, come prevista dalla direttiva sulla VIA**, sottintende che le autorità nazionali, all'atto di fissare le condizioni per le future autorizzazioni dei progetti, devono prendere in considerazione non solo gli effetti diretti dei lavori previsti, ma anche l'impatto ambientale che può essere determinato dall'uso e dallo sfruttamento delle opere derivanti da tali lavori.
In particolare, gli effetti sull'ambiente che possono essere provocati dall'uso e dall'esercizio degli impianti di allevamento intensivo in questione, includono gli effetti

Nota:

(16) Cit. alla nota 5.

sulla qualità delle acque che fuoriescono da tali impianti; di conseguenza, nell'autorizzare gli stessi occorre che siano presi in considerazione tutta una serie di aspetti ambientali che i programmi d'azione mirano a regolamentare (ad esempio, che gli effluenti di allevamento siano adeguatamente smaltiti e stoccati).
È importante, infine, evidenziare che poiché un elemento centrale della valutazione consiste nello studio degli effetti sull'ambiente delle ragionevoli alternative, i piani o i programmi adottati in conformità a un atto normativo comunitario, potranno essere valutati in base alla procedura prescritta dalla direttiva sulla VAS, unicamente nel caso in cui tale atto conferisca un certo margine di discrezionalità alle competenti autorità nazionali in merito alla loro elaborazione (17). Relativamente alla direttiva nitrati, si tratta in particolare delle misure relative all'accumulo di effluenti di allevamento per quanto riguarda i progetti di impianti destinati all'allevamento intensivo, elencati negli allegati della direttiva sulla VIA.
Se nella sentenza ''*Terre Wallonne*'' la Corte ravvisava nei programmi di azione adottati ai sensi della direttiva ''nitrati'' tutti gli elementi atti ad includerli tra i programmi disciplinati dalla direttiva sulla VAS, in una successiva sentenza, dell'11 settembre 2012 (18), tale natura veniva esclusa nei confronti di un progetto di deviazione del corso delle acque di un fiume - inteso a soddisfare le esigenze di irrigazione e di produzione di elettricità della regione greca della Tessaglia nonché l'approvvigionamento idrico di alcuni dei suoi agglomerati urbani - non rappresentando lo stesso

> «un atto che definisce i criteri nonché le modalità di assetto del territorio e che stabilisce regole e procedure di controllo alle quali sia assoggettata la realizzazione di uno o più progetti» (19).

È chiaro che la Corte sarebbe approdata a diversa conclusione se oggetto di scrutinio fosse stato non il progetto di deviazione del fiume quanto il piano di gestione, elaborato ai sensi dell'art. 13 della Direttiva quadro in materia di acque n. 2000/60/Ce, per il distretto idrografico comprensivo dello stesso fiume. Il piano di gestione è, infatti, elaborato in uno dei settori coperti dalla direttiva (settore idrico), da un'autorità per essere approvato, mediante una procedura legislativa, dal parlamento, e definisce il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti (ad esempio, dei progetti per la costruzione di dighe) (20).

Ambito di applicazione dell'art. 3, par. 2, lett. a)

Rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 3, par. 2, lett. a), anche i piani che, in un unico settore, stabiliscano il quadro di riferimento per progetti aventi un unico oggetto di attività economica.

Il dettato dell'art. 3, par. 2, lett. a), letto alla luce del decimo ''considerando'' della Direttiva n. 2001/42/Ce («tutti i piani e i programmi *preparati* per i vari settori...), non consente di affermare che il suo ambito d'applicazione debba essere circoscritto ai piani e ai programmi che stabiliscono il quadro di riferimento di progetti relativi a più oggetti, in uno o più dei settori ai quali la norma fa riferimento. Un'interpretazione contraria avrebbe quale effetto di escludere dalla valutazione ambientale strategica progetti di ampia portata.
È quanto statuito nella sentenza del 22 settembre 2011, avente ad oggetto piani nel settore della pianificazione del territorio rurale della Lituania che contemplano, come unico oggetto di attività economica, progetti destinati all'allevamento di suini (21).

L'art. 3, par. 2, lett. b): obbligo di sottoporre un piano a VAS al ricorrere di determinati presupposti

L'art. 3, par. 2, lettera b), subordina l'obbligo di sottoporre un determinato piano a valutazione ambientale strategica al ricorrere, per tale piano, dei presupposti perché lo si debba sottoporre a valutazione di incidenza ai sensi della ***direttiva habitat***

In una recente sentenza, del 21 giugno 2012 (22), la Corte, in risposta ad una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato greco, chiarisce che l'obbligo di sottoporre un piano a valutazione ambientale strategica, ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. b), della Direttiva n. 2001/42/Ce, ricorre per tutti i piani per i quali si

Note:

(17) Come osservato dall'Avv. generale al punto 69 delle conclusioni, in caso contrario

> «il programma d'azione implementerebbe solo il quadro di riferimento fissato dalla direttiva sui nitrati. Una valutazione ambientale non può più influenzare il recepimento di tali disposizioni vincolanti della direttiva, ma dovrebbe intervenire prima dell'adozione della stessa».

(18) Sentenza della Corte (Grande sezione), dell'11 settembre 2012, in causa C-43/10, avente ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias*.

(19) In tal senso, viene richiamato il punto 30 della motivazione della sentenza *Inter-Environnement Bruxelles*, cit. alla nota 12.

(20) V., in tal senso, le conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, punti 153-157. Si evidenzia tuttavia che, un piano di gestione, adottato ai sensi della direttiva quadro in materia di acque, non rientra "automaticamente" nel campo di applicazione della direttiva sulla VAS, ma solo nell'ipotesi in cui soddisfi tutti i requisiti previsti da quest'ultima.

(21) Sentenza della Corte (Quarta sezione), del 22 settembre 2011, in causa C-295/10, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Vyriausiasis administracinis teismas (Lituania), *Genovaite Valciukiene*.

(22) Sentenza della Corte (ottava sezione), del 21 giugno 2012, in causa C-177/11, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), *Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton*.

ritiene necessaria una **valutazione di incidenza**, in base all'art. 6, par. 3, della **direttiva *habitat*** (23).
Pertanto, per determinare se un piano specifico debba essere assoggettato a VAS, è necessario preliminarmente verificare se ricorrano le condizioni per l'applicazione della valutazione di incidenza,

> «compreso il presupposto che il piano possa avere incidenze significative sul sito interessato».

Non essendo la sede opportuna per approfondire i principi in parola, la Corte si limita ad affermare che l'esame effettuato per valutare se quest'ultima condizione sia soddisfatta

> «è necessariamente limitato alla questione di stabilire se possa essere escluso, sulla base di elementi oggettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato»,

richiamando sul punto alcuni precedenti giurisprudenziali in materia.
La portata dell'art. 6, par. 3, della direttiva *habitat* - ove si prevede che le autorità nazionali competenti assentano ad un determinato piano o progetto, non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma idoneo ad avere incidenze significative sullo stesso, soltanto dopo avere avuto la certezza, mediante un'opportuna valutazione, che esso non pregiudicherà l'integrità del sito - è stata, in effetti, oggetto di una cospicua giurisprudenza comunitaria, per la cui disamina rinviamo al nostro precedente commento apparso su questa *Rivista* (24).

Art. 3, par. 5: procedura di *screening*

Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

Massima libertà per gli Stati membri nella scelta dei metodi di valutazione

Massima libertà per gli Stati membri nella scelta dei metodi di valutazione ***ma divieto assoluto di pregiudicare le finalità della direttiva***.

In base all'art.3, paragrafi 3 e 4 della direttiva, è compito degli Stati membri verificare l'assoggettabilità dei seguenti piani alla valutazione di impatto:

- i piani e i programmi diversi da quelli di cui all'art. 3, par.2 (questi ultimi rientrano obbligatoriamente nel campo di applicazione della direttiva qualora ricorrano tutte le condizioni prescritte dalla norma), che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti;
- i piani e i programmi di cui all'art. 3, par. 2, che determinano l'uso di piccole aree a livello locale o le modifiche minori di tali piani e programmi.

La verifica, tesa a determinare se tali piani o programmi possano avere effetti significativi sull'ambiente, deve essere condotta secondo uno dei seguenti meccanismi:

- attraverso l'esame caso per caso;
- specificando i tipi di piani o programmi;
- o combinando i due metodi.

Analogamente all'impostazione seguita dal giudice comunitario in relazione alle procedure di *screening* previste dalla Direttiva n. 85/337/Cee, il potere concesso agli Stati membri dall'art. 3, par. 5, della Direttiva n. 2001/42/Ce, nella selezione dei piani e dei programmi da sottoporre a valutazione ambientale strategica, deve essere interpretato in maniera restrittiva: il margine discrezionale di cui questi godono in forza della norma non può essere sfruttato per sottrarre piani e programmi dall'obbligo di valutazione, qualora essi

> «potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le zone che potrebbero esserne coinvolte».

I meccanismi di esame menzionati all'art. 3, n. 5, hanno come unico scopo di agevolare l'individuazione dei piani la cui valutazione è obbligatoria in quanto questi potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente.
Lo Sato membro che decida di **specificare i tipi di piani e programmi** dovrà utilizzare criteri tali da non escludere a priori dalla valutazione ambientale la totalità di una categoria di piani, a meno che si possa ritenere, sulla base di una valutazione globale, che i suddetti piani, collettivamente intesi, non sono atti ad avere ripercussioni ambientali significative.
Alla luce di tale iter motivazionale, il giudizio della Corte, nella sentenza del 22 settembre 2011, in causa C-295/10 (25), si articola verso l'unica conclusione plausibile: non può essere considerato pertinente, nel senso sopra specificato, un criterio secondo cui vengono sottratti alla valutazione ambientale tutti i piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e che contemplano un unico oggetto di attività economica, come i complessi per l'ingrasso dei suini, di cui al punto 17, dell'allegato I della direttiva sulla VIA.
Pur se alcuni di questi piani, non avendo significativi ef-

Note:

(23) Direttiva n. 92/43/Ce del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (in G.U.C.E. L 206 del 22 luglio 1992, 7).

(24) Cit. alla nota 4.

(25) Cit. alla nota 21.

fetti sull'ambiente, rientrano di diritto nell'ambito di applicazione di tale disposizione,

> «non è possibile, senza una valutazione complessiva, considerare che lo stesso accadrebbe per quanto riguarda gli effetti cumulativi di tali piani».

In sostanza, secondo una ormai collaudata giurisprudenza in materia di VIA, massima discrezionalità conferita agli Stati membri nella scelta dei meccanismi di esame ma proibizione assoluta per gli stessi di compromettere gli obiettivi perseguiti della direttiva.

Art. 11, parr. 1 e 2: relazione con altre disposizioni della normativa comunitaria

1. La valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della Direttiva n. 85/337/Cee e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria.
2. Per i piani e i programmi in merito ai quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione.

Applicazione cumulativa delle prescrizioni procedurali delle direttive VIA e VAS

L'art. 11 della direttiva è stato oggetto di interpretazione nella più volte citata sentenza, in causa C-295/10.

Il giudice del rinvio si interrogava, in particolare, sulla necessità di procedere alla valutazione ambientale strategica qualora i controversi piani territoriali relativi alla costruzione di complessi destinati all'allevamento intensivo di suini, fossero già stati sottoposti a valutazione di impatto ambientale, ai sensi della Direttiva n. 85/337/Cee.

Stante la formulazione chiara ed univoca della disposizione in esame, che non sembra concedere alcun margine interpretativo, la risposta della Corte appare obbligata: una valutazione di impatto ambientale, svolta in base alla Direttiva n. 85/337/Cee, si aggiunge a quella effettuata ai sensi della Direttiva n. 2001/42/Ce

> «e non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale che quest'ultima direttiva esige allo scopo di rispondere ad aspetti di carattere ambientale ad essa propri».

Conseguentemente, data la diversa natura della VIA e della VAS, l'art. 11, par. 1, richiede un'applicazione cumulativa delle prescrizioni delle due direttive.

Nell'ipotesi in cui lo Stato membro interessato si avvalga della facoltà (26) concessa dal secondo paragrafo dell'art. 11, di effettuare un'unica procedura coordinata, si pone l'obbligo di verificare che siano soddisfatte le prescrizioni procedurali di entrambe le direttive.

Art. 6: consultazioni

1. La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'art. 5 devono essere messi a disposizione delle autorità di cui al par. 3 del presente articolo e del pubblico.
2. Le autorità di cui al par. 3 e il pubblico di cui al par. 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.
3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi.

Se l'autorità procedente è chiamata a esercitare anche la funzione consultiva

Qualora l'autorità procedente sia chiamata a esercitare anche la funzione consultiva, l'art. 6, par. 3, pone l'obbligo di organizzare una separazione funzionale, in modo che l'articolazione interna, chiamata a svolgere un ruolo consultivo, disponga di un'autonomia reale.

La prima delle due questioni pregiudiziali proposte dalla Corte d'Appello dell'Irlanda del Nord in merito all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva, in materia di consultazioni, è tesa a chiarire se lo Stato membro interessato - qualora l'autorità incaricata di elaborare il piano o il programma sia la stessa autorità designata quale organo consultivo ai sensi dell'art. 6, par. 3 - sia tenuto a creare un nuovo organismo distinto ed autonomo rispetto a quello previsto dalla legge nazionale (27).

Nel caso di specie, il Dipartimento per l'ambiente dell'Irlanda del Nord avrebbe ricoperto il duplice ruolo di autorità delegata alla predisposizione del piano nonché del rapporto ambientale (attraverso due delle sue quattro agenzie (28)) e

Note:

(26) Come evidenziato al punto 65 della motivazione, si tratta di una facoltà e non già di un obbligo.

(27) Sentenza della Corte (Quarta sezione), del 20 ottobre 2011, in causa C-474/10, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla *Court of Appeal* in Northern Ireland (Regno Unito), *Department of the Environment for Northern Ireland* c. *Seaport (NI) Ltd.*

(28) Il piano era stato elaborato dall'Agenzia per la pianificazione in stretta collaborazione con l'Agenzia per l'ambiente. Si osserva che le suddette agenzie, pur essendo prive di personalità giuridica propria, dispongono di risorse amministrative nonché di personale propri.

di autorità chiamata ad esprimere il proprio parere su tali documenti (29).
Il giudice comunitario procede, innanzitutto, a precisare la portata che il legislatore dell'Unione europea ha voluto attribuire alla procedura di consultazione stabilita dall'art. 6, par. 3, della direttiva.
Viene richiamato, in tal senso, il XV *considerando*, ai sensi del quale l'obiettivo perseguito è quello di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione nonché una maggiore trasparenza dell'*iter* decisionale. Compito dell'autorità che deve essere consultata, precisa la Corte, è quello di fare in modo che l'autorità che elabora il piano o programma

> «valuti correttamente gli effetti sull'ambiente di tale piano o programma in base ad informazioni affidabili e complete».

Se dovessimo fermarci al semplice dato normativo, si dovrebbe convenire, con il Governo britannico, che la collaborazione tra l'Agenzia per la pianificazione e quella dell'ambiente del Ministero dell'ambiente dell'Irlanda del Nord garantisce il pieno conseguimento di entrambi gli obiettivi posti dalla direttiva, per quanto attiene sia alla trasparenza dell'iter decisionale sia all'accuratezza e all'attendibilità dei dati.
La Corte, pur ammettendo che un Ministero responsabile per l'ambiente, come quello di cui si discute nella causa principale, rientri a pieno titolo nella definizione di **autorità interessata** ai sensi della direttiva (30), va oltre una mera interpretazione testuale, evidenziando come una lettura della disposizione in esame, che consentisse una perfetta coincidenza tra autorità pianificatrice e autorità consultiva, rischierebbe di compromettere il più volte richiamato **effetto utile** della direttiva.
Aderendo, tuttavia, alle preoccupazioni espresse dalla Commissione europea nei confronti di quegli Stati dell'Unione privi di strutture amministrative tali da permettere la designazione di più autorità competenti ai fini della procedura di consultazione, il giudice comunitario riconosce che in alcune ipotesi specifiche, l'art. 6, par. 3, della direttiva,

> «non impone che sia creata o designata un'altra autorità (...) che possa procedere alle consultazioni previste dalla citata disposizione».

È questo il caso dell'Irlanda del Nord, ove il *Department of Environment* funge da unica autorità consultiva, in quanto, in seguito alla devoluzione delle competenze in materia ambientale prevista nell'organizzazione politica del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, un'autorità designata in una delle altre tre nazioni costituenti (Inghilterra, Galles e Scozia) non può essere consultata sui piani e i programmi elaborati nell'Irlanda del Nord.
In una tale circostanza, la Corte ammette che una stessa autorità possa esercitare entrambe le funzioni, ponendo, tuttavia, a carico dell'amministrazione l'obbligo di organizzare una separazione funzionale, tale che l'articolazione interna, chiamata a svolgere un ruolo consultivo sul progetto di piano o programma, disponga di un'autonomia reale; ove per ''autonomia reale'' deve intendersi la messa a disposizione di mezzi amministrativi e di risorse umane proprie così da consentirle di eseguire i compiti attribuiti alle autorità consultive della direttiva e, in particolare,

> «di fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma previsto dall'autorità dalla quale essa promana, circostanza che deve essere verificata dal giudice del rinvio».

Le affermazioni di principio nella sentenza all'esame, pongono, quindi, termine al dibattito interno, alimentato da alcuni recenti giudizi della giurisprudenza amministrativa. Ci riferiamo, in particolare, alla sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato del 12 gennaio 2011, ove il Collegio aveva smentito in maniera ferma la ricostruzione dell'impianto normativo operata dal TAR Lombardia (31) sull'obbligatorietà della **separatezza** tra le due autorità (32).
Si osserva infine che se, da un lato, la Corte afferma con estrema forza la necessità di garantire la più totale imparzialità ed indipendenza di giudizio dell'autorità consultiva, dall'altro lato, non è altrettanto chiaro, a nostro avviso, se la stessa abbia inteso interpretare l'obbligo di consultazione previsto all'art. 6, par. 3, della direttiva nel senso di permettere a tutti gli Stati membri di avvalersi della facoltà di individuare l'autorità consultiva in un'articolazione della stessa amministrazione pianificatrice -

Note:

(29) All'art. 5 del D.Lgs. n. 152/2006 tali autorità sono denominate "autorità procedente" (lettera q) ed "autorità competente" (lettera p). La prima è definita come la pubblica amministrazione che elabora il piano o il programma mentre la seconda come la pubblica amministrazione a cui compete l'attività di valutazione ambientale.

(30) Si tratta delle autorità "interessate" dagli effetti sull'ambiente dell'attuazione di piani o di programmi ai sensi della Direttiva n. 2001/42/Ce, in grado di valutare tali effetti in sede di elaborazione dei piani e dei programmi. Si veda sedicesimo e diciassettesimo "considerando" della direttiva.

(31) La Seconda Sezione del TAR Lombardia (sentenza del 12 gennaio 2011, n. 1526) evidenziava, in particolare, che la VAS costituisce un momento di controllo sull'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente, con il corollario dell'impossibilità di un'identità o immedesimazione tra controllore e controllato.

(32) Si veda:
- Consiglio di Stato, Sez. Quarta, Sentenza del 12 gennaio 2011, n. 133, che ha accolto il ricorso della Regione Lombardia contro la citata sentenza del TAR Lombardia, confermando la legittimità dell'individuazione dell'Autorità competente per la VAS all'interno della stessa amministrazione che procede all'elaborazione del Piano. In tema, si rinvia a:
- M. Mazzoleni, *Ancora sulla VAS, "alla prova" davanti ai giudici italiani (nota a C.d.S. n. 133/2010)*, in questa *Rivista*, 2012, 4 e, sempre dello stesso Autore, *La Valutazione Ambientale Strategica: applicazione pratica e giurisprudenza tra i ripensamenti del legislatore*, 2010, 11, inserto.

purché separata funzionalmente e dotata di autonomia reale - oppure se tale opzione sia percorribile unicamente in quelle circostanze in cui non sia oggettivamente fattibile assolvere la funzione consultiva tramite un organismo esterno.
Dato il tenore letterale della motivazione, che richiama la situazione specifica dell'Irlanda del Nord («in siffatte circostanze, tale disposizione non impone...»), ci sentiamo di propendere per la seconda soluzione (33).
Tale conclusione sembra avvalorata dalle stesse Linee guida sull'attuazione della direttiva, redatte dalla Commissione europea, nel punto in cui si accorda agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'organizzazione della procedura di consultazione, per quanto attiene sia alle autorità preposte (ispettorati ambientali, istituzioni di ricerca ambientale che svolgano una funzione pubblica o unità amministrative a livello nazionale, regionale o locale) sia alle modalità di designazione (che può essere effettuata in modo generale, includendo le stesse autorità nella legislazione di attuazione della direttiva oppure di volta in volta (34)).

Termini previsti dall'art. 6, par. 2, ai fini della procedura di consultazione
I termini previsti dall'art. 6, par. 2, ai fini della procedura di consultazione, possono essere fissati, caso per caso, dall'autorità responsabile del piano o del programma, a condizione che alle autorità designate ed al pubblico sia data un'effettiva opportunità di esprimere il proprio parere.

Di più agevole soluzione la seconda questione pregiudiziale proposta dalla Corte d'Appello dell'Irlanda del Nord, la quale si interroga sulla portata da attribuire ai termini previsti dall'art. 6, par. 2, della direttiva, entro i quali le autorità designate ed il pubblico devono potere esprimere il proprio parere sulla proposta di piano o programma nonché sul relativo rapporto ambientale.
La Corte, dopo avere richiamato le prescrizioni dettate dalla disposizione in esame, la quale stabilisce che sia data **tempestiva ed effettiva** opportunità alle autorità interessate ed al pubblico di esprimere il proprio parere prima dell'adozione del piano o del programma, prevedendo tempi ''congrui'' ai fini della valutazione, evidenzia che l'art. 6, par. 5, della direttiva affida agli Stati membri il compito di precisare le modalità specifiche relative alla consultazione.
Conseguentemente - anche in considerazione della particolare natura, della distinta portata e complessità di ciascun piano o programma - gli Stati membri non sono tenuti a specificare tale termine nell'ambito della normativa di trasposizione ma dispongono della facoltà di delegare all'autorità responsabile dell'adozione del piano il compito di fissarlo caso per caso, purché, precisa la Corte, il termine effettivamente previsto per ogni consultazione organizzata sia tale da dare al pubblico e alle autorità interessate

> «un'effettiva opportunità di esprimere, tempestivamente, un siffatto parere» (35).

Piani e programmi adottati in violazione dell'obbligo di previa valutazione degli effetti ambientali

Obblighi a carico dei giudici nazionali
Obblighi a carico dei giudici nazionali investiti di un ricorso contro un atto nazionale adottato in violazione dell'obbligo di previa valutazione degli effetti sull'ambiente, ai sensi della direttiva.

In seguito alla sentenza del 17 giugno 2010, *Terre Wallonne* (36), il giudice remittente, investito del ricorso diretto all'annullamento del decreto che traspone nella Regione vallona il programma di azione per la gestione dell'azoto in agricoltura, interroga la Corte per verificare se gli sia consentito disporre, ai fini dell'attuazione della direttiva sui nitrati, il mantenimento in vigore del suddetto decreto, adottato in violazione della direttiva sulla VAS, fino all'entrata in vigore delle nuove misure finalizzate a porre rimedio all'inadempimento.
Il giudizio reso il 18 febbraio 2012, nell'ambito della causa C-41/11, è motivo per la Corte, riunita in Grande Sezione, per precisare, mediante il richiamo ad una serie di principi generali del diritto, il quadro di regole cui devono attener-

Note:

(33) In tal senso, La Commissione evidenzia che la Repubblica di Malta e il Granducato di Lussemburgo, in considerazione delle loro dimensioni ridotte, incontrerebbero serie difficoltà a designare una nuova autorità rispondente ai requisiti fissati dall'art. 6, par. 3 della direttiva. Se la disposizione in esame dovesse imporre un tale obbligo, la Commissione rileva che «un organismo così artificiale non sarebbe in grado di fornire informazioni utili».

(34) In questa seconda ipotesi, tuttavia, la normativa di attuazione deve essere redatta in modo da permettere questo tipo di designazione. Sul punto, si osserva come il Consiglio di Stato, nella citata sentenza n. 133/2011, affermi che la scelta di effettuare una designazione ex post, in relazione al singolo e specifico procedimento di pianificazione, non sarebbe in linea con le disposizioni nazionali di attuazione della direttiva.

(35) Come evidenziato nella prima Relazione della Commissione, presentata al Consiglio, al PE e al CESE, sull'applicazione della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (COM (2009) 469 def. del 14 settembre 2009), solo alcuni Stati membri hanno fissato dei termini precisi per quanto riguarda la durata delle consultazioni; la maggior parte di essi prevede almeno un mese per la consultazione, mentre altri hanno optato per una decisione caso per caso.

(36) Cit. alla nota 5. Si rammenta che con la predetta sentenza veniva stabilito che i programmi nazionali di azione per la gestione dell'azoto in agricoltura, adottati ai sensi dell'art. 5 della direttiva nitrati, costituiscono programmi inclusi nel campo di applicazione della Direttiva n. 2001/42/Ce e, dunque, soggetti a valutazione ambientale strategica anteriormente alla loro adozione.

si le autorità competenti ed i giudici nazionali, qualora un piano o un programma soggetto al campo di applicazione della Direttiva n. 2001/42/Ce, non sia stato sottoposto, prima della sua adozione, alla valutazione dei suoi effetti sull'ambiente, ai sensi della direttiva sulla VAS (37).
In tale ipotesi, afferma la Corte, dovrebbe essere giuridicamente possibile impedire che un piano o un programma, compresi i progetti da sviluppare nel suo ambito, possa essere messo in atto in assenza di valutazione ambientale.
In particolare, in forza del principio di **leale collaborazione**, che si applica non solo a tutti gli organi dello Stato membro interessato ma anche ai giudici nazionali, questi ultimi sono chiamati, qualora investiti di un ricorso contro un atto nazionale adattato in violazione dell'obbligo di previa valutazione degli effetti sull'ambiente, conformemente alla direttiva 2001/42/CE,

> «ad adottare tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare all'omissione di una tale valutazione».

Il principio di leale cooperazione lascia, tuttavia, gli Stati membri liberi di scegliere i mezzi procedurali di diritto interno per adempiere tale obbligo. In tal senso, in base al **principio dell'autonomia procedurale**, le modalità procedurali applicabili ai ricorsi esperibili contro i suddetti piani o programmi, rientrano nell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, purché siano rispettati cumulativamente i principi di **effettività** e di **equivalenza** (38).
Di conseguenza, secondo i punti 46 e 47 della motivazione, al fine di non eludere l'obiettivo fondamentale della Direttiva n. 2001/42/Ce, il giudice adito a tale riguardo dovrà prendere, sul fondamento del diritto belga, tutti i provvedimenti atti a rimediare all'omissione della direttiva, anche sospendendo o annullando il programma in questione.
Con riferimento alla causa principale, la Corte precisa che il giudice remittente, ai fini dell'attuazione della direttiva sui nitrati, potrà essere autorizzato, in via eccezionale, **tenuto conto di un'esigenza imperativa legata alla protezione dell'ambiente**, a mantenere provvisoriamente in vigore determinati effetti dell'atto annullato (39).
I principi in parola sono stati ulteriormente richiamati dall'Avvocato generale *Wathelet* (40), in relazione ad una norma della legislazione tedesca, la quale - nell'ambito del regime nazionale di dispensa dalla VAS di una determinata tipologia di piani regolatori comunali, ai sensi dell'art. 3, par. 5, della direttiva, (c.d. **piani accelerati**, che rispondono alla condizione, da un lato, qualitativa, di piani di ''**sviluppo interno**'' e, dall'altro lato, quantitativa, di un limite massimo di superficie) - fa sì che i piani, per la cui elaborazione avrebbe dovuto essere effettuata una valutazione ambientale strategica, rimangano in vigore anche in assenza di una tale valutazione (41).
Dopo avere ripercorso i diversi passaggi su cui si snoda la motivazione della sentenza del 18 febbraio 2012 (*InterEnvironnement Wallonie*, *Terre wallonne*), l'Avv. generale suggerisce, quindi, di dichiarare la violazione dei principi di ''effettività'' (l'effetto utile della direttiva è vanificato dalle disposizioni nazionali controverse relative al mantenimento in vigore dei piani viziati da irregolarità), di ''leale cooperazione'' (i giudici nazionali, se aditi relativamente all'omissione della VAS da parte dei piani regolatori comunali, non possono cancellare, nei limiti dell'autonomia procedurale ad essi concessa, le conseguenze illecite della violazione della direttiva) e della **tutela giurisdizionale effettiva** (venendo meno le esigenze di equivalenza e di effettività non viene garantita la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza del diritto dell'Unione).
Con pronuncia del 18 aprile 2013, la Quarta sezione della Corte - in adesione alla linea argomentativa tracciata dall'Avvocato generale - stabilisce che un norma di diritto interno, che ha l'effetto di preservare l'efficacia giuridica dei detti piani di costruzione, anche qualora gli stessi siano stati effettuati in assenza della dovuta valutazione

Note:

(37) Sentenza della Corte (Grande sezione), del 18 febbraio 2012, nella causa C-41/11, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Belgio), *InterEnvironnement Wallonie ASBL*, *Terre wallonne ASBL* c. *Région* wallonne.

(38) Il principio di effettività postula che le modalità procedurali previste a livello nazionale non devono rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario; in base al principio di equivalenza, queste non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna.

(39) A condizione che:
1) tale atto nazionale costituisca una misura di trasposizione corretta della Direttiva n. 91/676/Ce;
2) l'adozione e l'entrata in vigore del nuovo atto nazionale che contiene il programma di azione ai sensi dell'articolo 5 di detta direttiva non consentano di evitare gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente che discendono dall'annullamento dell'atto impugnato;
3) a seguito dell'annullamento dell'atto impugnato venga a crearsi, quanto alla trasposizione della Direttiva n. 91/676/Ce, un vuoto giuridico che sarebbe ancor più nocivo per l'ambiente, nel senso che tale annullamento si tradurrebbe in una minor protezione delle acque contro l'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole, risultando, così, in contrasto con l'obiettivo essenziale di detta direttiva, e
4) il mantenimento eccezionale degli effetti di un tale atto valga solo per il lasso di tempo strettamente necessario all'adozione delle misure in grado di rimediare all'irregolarità constatata.

(40) Conclusioni dell'Avv. generale M. Wathelet, presentate il 19 dicembre 2012, nell'ambito della causa C-463/11. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Germania).

(41) Benché la questione relativa all'eventuale conformità dell'utilizzo di soglie di ampiezza come criterio rilevante per dispensare dalla procedura di VAS una determinata categoria di piani, non rientri tra le questioni pregiudiziali poste dal giudice tedesco, l'Avv. generale dubita fortemente che il legislatore nazionale, fissando i richiamati criteri quantitativi e qualitativi, abbia agito entro i limiti del margine di discrezionalità conferito agli Stati membri dall'art. 3, par. 5, della direttiva VAS.

ambientale, «finisce con il privare di ogni effetto utile l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, che assoggetta ad una valutazione ambientale i piani che sono indicati al medesimo articolo 3, paragrafi 3 e 4, e che possono avere effetti significativi sull'ambiente».

Note conclusive

Benché il lavoro di interpretazione delle disposizioni della direttiva sia solo agli esordi (e molti termini, non essendo in alcun modo definiti nel testo della direttiva, richiederanno un intervento chiarificatore da parte della Corte), riteniamo che si possano già cogliere le linee portanti della futura giurisprudenza comunitaria in materia di VAS.
In primo luogo, come intuibile, data la stretta interrelazione tra le direttive VIA e VAS e, in particolar modo, la comune terminologia utilizzata, parte della copiosa giurisprudenza in materia di VIA è rilevante ai fini dell'interpretazione ed applicazione delle disposizioni introdotte dalla Direttiva n. 2001/42/Ce (42).
Analogamente, una serie di problematiche che affiorano dalla lettura del testo della direttiva, come, ad esempio, il margine di discrezionalità conferito agli stati membri nell'ambito della procedura di screening o il grado di flessibilità ad essi accordata dalle prescrizioni in materia di accesso alle informazione e partecipazione pubblica, sono già state affrontate e risolte sempre in relazione alla direttiva VIA (43).
Ma gli insegnamenti che la Corte trae da una giurisprudenza più che ventennale in materia di VIA vanno ben oltre il semplice richiamo ai propri precedenti, laddove sussista una identità di termini e definizioni tra le due direttive.
Dalla lettura delle sette sentenze ad oggi emesse in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni della Direttiva n. 2001/42/Ce, si coglie, infatti, lo stesso filo conduttore che ha ispirato l'intera opera di ricostruzione della direttiva sulla valutazione di impatto ambientale: sia esso un ''progetto'', un **piano** o un **programma**, qualora lo stesso sia atto a produrre effetti significativi sull'ambiente, le competenti autorità nazionali non potranno eludere l'obbligo di effettuare una valutazione di impatto prima della sua adozione o del rilascio dell'autorizzazione (a seconda della direttiva presa in considerazione) (44).
L'*iter* motivazionale delle sentenze da noi esaminate si snoda, infatti, su linee ormai ben note: la Corte, costretta a muoversi all'interno dei confini tracciati dalla norma (la cui stesura rappresenta, il più delle volte, espressione di particolarismi nazionali), sfrutta ogni eventuale margine al fine di affermare la componente ambientale, erodendo spazi sempre più ampi di manovra al legislatore nazionale.

Note:

(42) In effetti, una serie di termini, quali: autorità, piano, progetto, effetti significativi, effetti cumulativi, ecc., è stata oggetto di interpretazione da parte della Corte in relazione alla direttiva VIA.

(43) Per un'analisi della rilevanza della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di VIA ai fini dell'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2001/42/CE, si rinvia ai seguenti studi: *The Relationship between the EIA and the SEA Directives*, Final Report to the European Commission by the Imperial College of London, August 2005; *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive*, European Commission, Environmental DG, Final Report, April 2009.

(44) La Direttiva n. 85/337/Cee è stata codificata dalla Direttiva n. 2011/92/UE (pubblicata in G.U.C.E. L 26 del 28 gennaio 2012, 1). A più di 25 anni di distanza dalla sua applicazione, il 26 ottobre 2012, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva (in COM (2012) 628 def.), con la quale intende procedere alla prima revisione sostanziale della direttiva VIA. È opportuno osservare che la proposta tiene conto della giurisprudenza della Corte, laddove, ad esempio, specifica che la decisione che esclude la necessità di una VIA debba essere motivata in maniera adeguata (C-75/8) o che sia accompagnata da tutte le informazioni che consentono di verificare che la decisione si basa su uno screening adeguato (C-87/02). Per un approfondimento in merito alla nuova proposta, si rinvia al seguente studio: *Commissione Staff Working Paper*, *Impact Assessment*, Brussels, del 26 ottobre 2012 (SWD (2012) 355 final).