Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

19 aprile 2012 *

«Direttiva 1999/31/CE — Discariche di rifiuti — Direttiva 85/337/CEE — Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati — Decisione relativa al proseguimento delle operazioni di una discarica autorizzata in assenza di una valutazione dell'impatto ambientale — Nozione di "autorizzazione"»

Nella causa C-121/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Belgio), con decisione del 24 febbraio 2011, pervenuta in cancelleria l'8 marzo 2011, nel procedimento

Pro-Braine ASBL e a.

contro

Commune de Braine-le-Château,

con l'intervento di:

Veolia es treatment SA,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dai sigg. E. Juhász (relatore), G. Arestis, T. von Danwitz e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 15 dicembre 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Pro-Braine ASBL e a., da J. Sambon, avocat;

— per la Veolia es treatment SA, da B. Deltour, avocat;

— per il governo belga, da T. Materne e C. Pochet, in qualità di agenti;

— per il governo austriaco, da A. Posch e G. Holley, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il francese.

— per la Commissione europea, da P. Oliver, A. Marghelis e M. Verheij, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182, pag. 1), nonché dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40), come modificata dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 (GU L 156, pag. 17; in prosieguo: la «direttiva 85/337»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Pro-Braine ASBL e a. (in prosieguo: l'«associazione Pro-Braine») e la giunta comunale di Braine-le-Château, in merito alla sua domanda di annullamento della decisione che autorizza fino alla scadenza dell'autorizzazione esistente, ossia fino al 27 dicembre 2009, il proseguimento delle operazioni del centro di interramento tecnico sul sito detto «Cour-au-Bois Nord», e che abroga le condizioni precedenti di gestione e impone nuove condizioni.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

3 L'articolo 1 della direttiva 85/337 stabilisce quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante.

2. Ai sensi della presente direttiva si intende per:

progetto:

— la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,

— altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo;

(…)

autorizzazione:

decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso.

(…)».

4 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 85/337:

«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)».

5 L'allegato II alla direttiva 85/337 elenca i progetti contemplati all'articolo 4, paragrafo 2, della stessa direttiva. Il punto 11 di questo allegato, intitolato «Altri progetti», menziona in tale titolo, segnatamente, gli «[i]mpianti di smaltimento di rifiuti (progetti non compresi nell'allegato I)».

6 Tra i progetti previsti in detto allegato compaiono altresì, come risulta dal punto 13 del medesimo allegato, «[m]odifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o all'allegato II già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente (modifica o estensione non inclusa nell'allegato I)».

7 L'articolo 8 della direttiva 1999/31, recante il titolo «Condizioni per la concessione dell'autorizzazione», così dispone:

«Gli Stati membri adottano misure affinché:

a) l'autorità competente conceda l'autorizzazione per la discarica solo qualora:

   i) fatto salvo l'articolo 3, paragrafi 4 e 5, il progetto di discarica soddisfi tutte le prescrizioni pertinenti della presente direttiva, compresi gli allegati;

   ii) la gestione della discarica sia affidata ad una persona fisica tecnicamente competente a gestire il sito e sia assicurata la formazione professionale e tecnica dei gestori e del personale addetto alla discarica;

   iii) per quanto riguarda il funzionamento della discarica, siano adottate le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;

   iv) prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento, il richiedente abbia adottato o adotti idonei provvedimenti, sotto forma di garanzia finanziaria o altra equivalente, sulla base di modalità che gli Stati membri dovranno decidere, volti ad assicurare che le prescrizioni (compresa la gestione successiva alla chiusura) derivanti dall'autorizzazione rilasciata ai sensi della presente direttiva sono state adempiute e che le procedure di chiusura di cui all'articolo 13 sono state seguite. Tale garanzia o un suo equivalente sono trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di manutenzione e di gestione successiva alla chiusura della discarica, a norma dell'articolo 13, lettera d). Gli Stati membri possono, a loro scelta, dichiarare che la presente lettera non si applica alle discariche per rifiuti inerti;

b) il progetto di discarica sia conforme al pertinente piano o ai pertinenti piani di gestione dei rifiuti menzionati nell'articolo 7 della direttiva 75/442/CEE;

c) prima che inizino le operazioni di smaltimento, l'autorità competente effettui un'ispezione della discarica per assicurarsi della sua conformità alle condizioni pertinenti all'autorizzazione. Ciò non comporterà in alcun modo una minore responsabilità per il gestore alle condizioni stabilite dall'autorizzazione».

8 Ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 1999/31, recante il titolo «Discariche preesistenti»:

«Gli Stati membri adottano misure affinché le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o siano già in funzione al momento del recepimento della presente direttiva possano rimanere in funzione soltanto se i provvedimenti in appresso sono adottati con la massima tempestività e al più tardi entro otto anni dalla data prevista all'articolo 18, paragrafo 1:

a) entro un anno dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1, il gestore della discarica elabora e presenta all'approvazione dell'autorità competente un piano di riassetto della discarica comprendente le informazioni menzionate nell'articolo 8 e le misure correttive che ritenga eventualmente necessarie al fine di soddisfare i requisiti previsti dalla presente direttiva, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 1;

b) in seguito alla presentazione del piano di riassetto, le autorità competenti adottano una decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni in base a detto piano e alla presente direttiva. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per far chiudere al più presto, a norma dell'articolo 7, lettera g), e dell'articolo 13, le discariche che, in forza dell'articolo 8, non ottengono l'autorizzazione a continuare a funzionare;

c) sulla base del piano approvato, le autorità competenti autorizzano i necessari lavori e stabiliscono un periodo di transizione per l'attuazione del piano. Tutte le discariche preesistenti devono conformarsi ai requisiti previsti dalla presente direttiva, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 1, entro otto anni dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1;

(…)».

La normativa nazionale

9 L'articolo 180, quarto comma e segg., della legge regionale dell'11 marzo 1999, relativa ai permessi ambientali (*Moniteur belge* dell'8 giugno 1999), come modificato dalla legge regionale del 19 settembre 2002 (*Moniteur belge* del 27 settembre 2002; in prosieguo: la «legge regionale dell'11 marzo 1999»), stabilisce quanto segue:

«(…) i permessi rilasciati prima dell'entrata in vigore della presente legge regionale per la gestione di un centro di interramento tecnico restano validi per il termine stabilito, salvo il rispetto delle condizioni che seguono.

Entro tre mesi dalla data dell'entrata in vigore della presente legge regionale, il gestore di un centro di interramento tecnico autorizzato prima dell'entrata in vigore della presente legge regionale deve presentare all'approvazione dell'autorità competente un piano di riassetto del sito comprendente segnatamente le seguenti informazioni:

1° la descrizione della conformità del centro di interramento tecnico e dei suoi annessi alla normativa applicabile e, se del caso, una descrizione delle misure correttive che dovrebbero essere adottate;

2° informazioni sulla sua capacità professionale, tecnica e finanziaria a continuare a gestire il centro d'interramento tecnico e ad assumere gli obblighi post-operativi.

Sulla base del piano di riassetto del sito presentato dal gestore, l'autorità competente:

1° si pronuncia sul proseguimento delle operazioni del centro di interramento tecnico, modificando o integrando, se del caso, le condizioni di gestione;

2° stabilisce gli obblighi post-operativi, ai sensi dell'articolo 59bis;

3° determina le misure necessarie al fine della chiusura quanto prima possibile del centro d'interramento tecnico che non abbia ottenuto l'autorizzazione al proseguimento delle operazioni.

(…)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

10 Il centro d'interramento tecnico di Cour-au-Bois Nord, situato nel territorio del comune di Braine-le-Château, è stato autorizzato con il regio decreto del 7 marzo 1979, modificato dal regio decreto del 27 dicembre 1979, per una durata di trent'anni, al fine di raccogliere rifiuti industriali non tossici.

11 Detta autorizzazione al funzionamento ha subito una modifica anche il 29 settembre 1988, affinché tale centro potesse accogliere altri tipi di rifiuti, quali i rifiuti domestici e inerti, con la conseguenza che detto centro è stato classificato come discarica delle classi 2 e 3. L'autorizzazione al funzionamento di quest'ultimo, come modificata, è stata trasferita ai gestori successivi.

12 Il 30 ottobre 2002 l'Office wallon des déchets (Ufficio vallone dei rifiuti) ha invitato la Biffa Waste Services SA (in prosieguo: la «Biffa Waste Services»), che, all'epoca, gestiva il centro nell'area di Cour-au-Bois Nord, a presentare un piano di riassetto per tale sito, conformemente all'articolo 180 della legge regionale dell'11 marzo 1999.

13 Nel corso del 2006, il gruppo Veolia es treatment SA ha acquisito la Biffa Waste Services.

14 Sulla base del piano di riassetto presentato dalla Biffa Waste Services, la giunta comunale di Braine-le-Château, con decisione del 14 maggio 2008, ha autorizzato fino al 27 dicembre 2009 il proseguimento delle operazioni di detto centro d'interramento tecnico, ha abrogato le condizioni di gestione esistenti e le ha sostituite con condizioni nuove.

15 Il 18 luglio 2008 l'associazione Pro-Braine ha proposto un ricorso di annullamento dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato belga) avverso la decisione del 14 maggio 2008.

16 Con il suo ricorso, la ricorrente nella causa principale addebita, in sostanza, alla giunta comunale di Braine-le-Château di aver adottato detta decisione senza aver previamente assoggettato la domanda di gestione di tale impianto classificato al sistema di valutazione dell'impatto ambientale e, segnatamente, senza aver richiesto la realizzazione di uno studio sull'impatto ambientale né rispettato le formalità sostanziali e procedurali che l'accompagnano.

17 Secondo la ricorrente nella causa principale, la decisione del 14 maggio 2008 sarebbe irregolare poiché la decisione di proseguire le operazioni, adottata in applicazione dell'articolo 180 della legge regionale dell'11 marzo 1999, costituirebbe un'«autorizzazione» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337 e i centri tecnici d'interramento di classe 2 rappresenterebbero un impianto contemplato al punto 11, lettera b), dell'allegato II alla direttiva 85/337 obbligatoriamente assoggettato a studi sull'impatto ambientale in applicazione dell'articolo 2 del decreto del governo vallone del 4 luglio 2002, che stabilisce l'elenco dei progetti soggetti allo studio sull'impatto ambientale e degli impianti e attività classificati.

18 Sulla base di tali considerazioni, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la decisione definitiva relativa al proseguimento delle operazioni di una discarica autorizzata o già in funzione, ai sensi dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31(…) costituisca un' "autorizzazione" a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337(…)».

Sulla questione pregiudiziale

19 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede se la decisione definitiva che autorizza il proseguimento delle operazioni di una discarica esistente, adottata in applicazione dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31 sul fondamento di un piano di riassetto proposto dal gestore, costituisca un'«autorizzazione» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337.

20 Dalla formulazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31, intitolato «Discariche preesistenti», emerge che per le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o siano già in funzione al momento del recepimento di detta direttiva gli Stati membri devono adottare misure affinché tali discariche possano rimanere in funzione soltanto se i loro gestori si conformano alle prescrizioni di detta direttiva.

21 A tal fine, i gestori di dette discariche elaborano e presentano all'approvazione dell'autorità competente un piano di riassetto del sito su cui si trova ogni discarica, comprendente le prescrizioni menzionate nell'articolo 8 della direttiva 1999/31 e le misure correttive che ritengano eventualmente necessarie al fine di soddisfare i requisiti previsti da detta direttiva, ad eccezione dei requisiti di cui all'allegato I, punto 1, di quest'ultima.

22 In base all'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31, l'autorità competente, in seguito alla presentazione del piano di riassetto, adotta una decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni in base a detto piano e alla presente direttiva.

23 Dalla decisione di rinvio risulta che il funzionamento della discarica nel sito di Cour-au-Bois Nord è stato autorizzato per una durata di trent'anni, ossia fino al 27 dicembre 2009, con regio decreto del 7 marzo 1979, modificato dal regio decreto del 27 dicembre 1979. Dagli atti discende altresì che questa discarica, alla data della controversia principale, aveva funzionato in modo continuativo dal momento del rilascio dell'autorizzazione iniziale e che l'autorizzazione al funzionamento non era scaduta.

24 Il 23 maggio 2003 la società di gestione di detta discarica, la Biffa Waste Services, ha presentato un piano di riassetto presso l'amministrazione comunale di Braine-le-Château, in applicazione dell'articolo 180 della legge regionale dell'11 marzo 1999, rispondente alle prescrizioni dell'articolo 14 della direttiva 1999/31.

25 Sulla base di tale piano di riassetto, la giunta comunale di Braine-le-Château, con delibera del 14 maggio 2008, ha autorizzato il proseguimento delle operazioni della discarica di Cour-au-Bois Nord fino alla scadenza dell'autorizzazione esistente, vale a dire fino al 27 dicembre 2009, ha abrogato le condizioni di gestione esistenti e le ha sostituite con nuove condizioni.

26 Si deve pertanto esaminare se una siffatta decisione costituisca un'«autorizzazione» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337.

27 Al riguardo occorre ricordare che la nozione di «autorizzazione», all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337, è definita come la «decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso». Di conseguenza, può esservi un' «autorizzazione», in base a tale direttiva, soltanto nella misura in cui deve essere realizzato un «progetto».

28 La definizione della nozione di «progetto» che figura all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337 non precisa se modifiche o estensioni di progetti esistenti possano anch'esse essere considerate come «progetti».

29 Tuttavia, costituiscono, segnatamente, «progetti», a norma della direttiva 85/337, gli impianti e i siti elencati nell'allegato II a quest'ultima, alla quale rinvia l'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva. Il punto 11 di detto allegato II, intitolato «Altri progetti», menziona, in particolare, a tale titolo, gli «[i]mpianti di smaltimento di rifiuti (progetti non compresi nell'allegato I)», categoria che include i siti di interramento. Il punto 13 del medesimo allegato comprende nei progetti contemplati le «[m]odifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o all'allegato II già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente (…)».

30 Da dette disposizioni risulta che la modifica o l'estensione di un sito di interramento, come quello oggetto del procedimento principale, è atta a costituire un «progetto» ai sensi della direttiva 85/337 nella misura in cui può avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente.

31 Come dichiarato dalla Corte, il vocabolo «progetto» riguarda lavori o interventi di modifica della realtà fisica del sito (sentenza del 17 marzo 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a., C-275/09, Racc. pag. I-1753, punti 20, 24, nonché 38).

32 Così, il mero rinnovo di un'autorizzazione esistente alla gestione di un sito di interramento, in assenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito, non può essere qualificato come «progetto» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337.

33 Di conseguenza, qualora il «piano di riassetto» oggetto di una «decisione definitiva», adottata in conformità dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31, riguardi la modifica o l'estensione, tramite lavori o interventi di modifica della realtà fisica, di un siffatto sito di interramento e possa avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente, detta decisione potrebbe essere considerata un' «autorizzazione» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337.

34 Riguardo alla causa principale, la Corte non dispone di elementi sufficienti tali da consentirle di valutare gli effetti della decisione del 14 maggio 2008 della giunta comunale di Braine-le-Château sulla discarica di Cour-au-Bois Nord, valutazione che, in ogni caso, spetta al giudice del rinvio.

35 Pertanto, è compito del giudice del rinvio verificare se la decisione definitiva relativa al piano di riassetto, presentato dal gestore di cui trattasi nella causa principale a norma dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31, autorizzi una modifica o un'estensione dell'impianto o del sito in oggetto, tramite lavori o interventi di modifica della sua realtà fisica, che possa avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente e costituire quindi un «progetto» in base all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337 e al punto 13, primo trattino, dell'allegato II a quest'ultima.

36 Nel valutare, nell'ambito di tale verifica, l'esistenza di notevoli ripercussioni negative sull'ambiente, si deve tener conto del fatto che il piano di riassetto approvato da una siffatta decisione definitiva, come risulta dal ventiseiesimo considerando della direttiva 1999/31, ha ad oggetto l'adozione delle misure necessarie ai fini dell'adattamento di una discarica esistente alle disposizioni di detta direttiva e del fatto che tale decisione si inserisce dunque in una politica di protezione ambientale.

37 Occorre pertanto rispondere alla questione sottoposta dichiarando che la decisione definitiva relativa al proseguimento delle operazioni di una discarica esistente, adottata, in applicazione dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31 sul fondamento di un piano di riassetto, costituisce un' «autorizzazione» a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337 solo qualora tale decisione autorizzi una modifica o un'estensione dell'impianto o del sito, tramite lavori o interventi di modifica della sua realtà fisica, che possa avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente, ai sensi del punto 13 dell'allegato II alla direttiva 85/337, e che costituisca quindi un «progetto» in base all'articolo 1, paragrafo 2, di quest'ultima.

Sulle spese

38 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

La decisione definitiva relativa al proseguimento delle operazioni di una discarica esistente, adottata, in applicazione dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, sul fondamento di un piano di riassetto, costituisce un'«autorizzazione» a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, solo qualora tale decisione autorizzi una modifica o un'estensione dell'impianto o del sito, tramite lavori o interventi di modifica della sua realtà fisica, che possa avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente, ai sensi del punto 13 dell'allegato II a detta direttiva 85/337, e che costituisca quindi un «progetto» in base all'articolo 1, paragrafo 2, di quest'ultima.

Firme