CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 5 marzo 1998 *

1. In data 21 settembre 1992 il Consiglio comunale di Haarlemmerliede e Spaarnwoude ha deliberato il piano regolatore «Ruigoord 1992», successivamente approvato dal consiglio provinciale del Noord-Holland con decisione 18 maggio 1993. Questo piano riguarda un'area di circa 6,5 km², sulla quale esso autorizza principalmente la realizzazione di un porto canale e di una zona industriale a prolungamento dell'area portuale occidentale del comune di Amsterdam, situata ad est dell'area in questione.

2. Il piano regolatore «Ruigoord 1992» è destinato a sostituire l'analogo provvedimento «Landelijk gebied 1968», avente medesimo oggetto. La legittimità della decisione 18 maggio 1993 è contestata da vari ricorrenti, che hanno proposto ricorso davanti al Nederlandse Raad van State (Sezione per il contenzioso amministrativo) facendo valere che, contrariamente a quanto previsto dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati [1], la decisione non è stata preceduta da uno studio dell'impatto ambientale delle attività autorizzate dal suddetto piano regolatore.

3. Il Raad van State constata che, per la natura delle attività da esso previste, il piano controverso rientra nel campo d'applicazione delle disposizioni della disciplina legislativa nazionale che impongono l'effettuazione di uno studio dell'impatto ambientale, ma che, nella fattispecie, tale studio non era obbligatorio, in base a questa stessa disciplina, dato che quest'ultima prevede che non sia necessario provvedervi nel caso di piani che riprendano il contenuto di piani precedenti. Nella fattispecie, è pacifico che le attività previste dal piano «Ruigoord 1992» sono state riprese dal piano regolatore «Landelijk gebied 1968», come pure dai piani regionali «Amsterdam-Noordzeekanaalgebied 1979» e «Amsterdam Noordzeekanaalgebied 1987», la cui attuazione non è mai andata oltre la sopraelevazione, realizzata con sabbia alla fine degli anni '60, di parte del perimetro considerato.

4. Nutrendo dubbi in ordine alla compatibilità di questa disciplina con la direttiva, il Nederlandse Raad van State, con ordinanza 12 marzo 1996, ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, consenta la concessione di

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 175, pag. 40; in prosieguo: la «direttiva».

un'autorizzazione per un progetto menzionato nell'allegato I della direttiva medesima, senza che all'atto di concedere l'autorizzazione sia stata effettuata una valutazione dell'impatto ambientale, nelle forme stabilite dalla direttiva, e nella fattispecie l'autorizzazione riguardi un progetto per il quale prima del 3 luglio 1988 era già stata concessa un'autorizzazione, di cui però non è stata fatta utilizzazione alcuna, autorizzazione la cui adozione non è stata corredata da una valutazione dell'impatto ambientale che fosse conforme alle relative prescrizioni della direttiva».

5. Innanzi tutto, va ricordato come la direttiva, il cui termine di attuazione è scaduto il 3 luglio 1988, preveda al suo art. 2, n. 1, che «gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4».

6. Il n. 1 del suddetto art. 4 dispone che, con riserva della possibilità, concessa agli Stati membri dall'art. 2, n. 3, di esentare, in tutto o in parte e in casi eccezionali, un progetto specifico dalle disposizioni previste dalla direttiva, «i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I formano oggetto di valutazione ai sensi degli articoli da 5 a 10». L'allegato I riguarda, al suo punto 8, i «porti commerciali marittimi, nonché vie navigabili e porti per la navigazione interna accessibili a battelli con stazza superiore a 1 350 t».

7. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva, si intende per «autorizzazione» la «decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso».

8. Va poi rilevato come dalle disposizioni del Wet op de Ruimtelijke Ordening (legge olandese in materia di assetto territoriale) risulti che l'adozione di un piano regolatore del territorio è competenza del consiglio comunale interessato e che il piano è sottoposto all'approvazione del consiglio provinciale. Inoltre, quest'ultimo può, con riferimento ad una o più frazioni o all'intero territorio della provincia, adottare un piano territoriale, il quale contenga indicazioni di massima in merito all'assetto futuro del territorio compreso nel piano, così come può modificare un piano territoriale già adottato e obbligare il consiglio comunale ad adottare o modificare un piano regolatore.

9. Infine, senza entrare nel dettaglio delle norme adottate per garantire l'attuazione della direttiva nel diritto olandese, va notato che tra esse figura il Besluit milieueffectrapportage (decreto in materia di valutazione dell'impatto ambientale) 20 maggio 1987, entrato in vigore il 1° settembre dello stesso anno. Questo decreto impone che la

decisione di costruire un porto quale quello previsto all'art. 8 dell'allegato I della direttiva sia preceduta da uno studio dell'impatto ambientale.

10. Tuttavia, all'art. 9, n. 2, dal quale è per l'appunto scaturito il contenzioso del quale siamo chiamati a conoscere, il decreto prevede anche che l'effettuazione di uno studio dell'impatto ambientale non sia obbligatoria nei casi in cui un'attività, quale definita ai sensi del decreto, sia già prevista in un piano relativo alla ristrutturazione o in un piano di insediamenti in vigore e qualora all'atto delle relative modifiche, vale a dire dell'adozione di un nuovo piano relativo alla ristrutturazione o di un nuovo piano di insediamenti, il sito assegnato alla detta attività resti sostanzialmente immutato.

11. Secondo il governo olandese, la concessione di un tale esonero non comporta infrazione agli obblighi imposti agli Stati membri dalla direttiva. Infatti, da un lato, tale concessione rientrerebbe nel margine di valutazione che la direttiva ha inteso rimettere alle autorità nazionali nell'adozione delle misure di attuazione. Dall'altro, considerazioni complessivamente inerenti alla salvaguardia della certezza del diritto, alla necessità di tutelare l'affidamento legittimo e alle esigenze che derivano dal principio di proporzionalità giustificherebbero il fatto che i progetti preliminarmente autorizzati non vedano compromessa, o comunque ritardata, la propria realizzazione, con tutti i costi che ne conseguirebbero, per via della mera sostituzione di un'autorizzazione posteriore al 3 luglio 1988 ad un'autorizzazione accordata anteriormente a tale data al termine di un iter perfettamente regolare alla luce delle regole allora in vigore.

12. Ci troviamo dunque di fronte ad una controversia i cui termini sono chiari. Il piano «Ruigoord 1992» prevede la realizzazione di insediamenti che implicano, sia in base alla direttiva sia in base alla legislazione nazionale, una valutazione del loro impatto ambientale.

13. Tuttavia, tale valutazione non è stata effettuata, né doveva esserlo in base alla normativa nazionale, poiché i suddetti insediamenti erano già stati previsti da un piano precedente, adottato anteriormente allo scadere del termine per l'attuazione della direttiva, e che non era stato preceduto, a sua volta, da uno studio del suo impatto ambientale.

14. Inizialmente, appariva meno chiara la questione se le decisioni di adozione del piano «Landelijk gebied 1968» e del piano «Ruigoord 1992» dovessero essere considerate quali autorizzazioni ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva. Secondo il giudice nazionale, ciò sembra fuori di dubbio, ed è precisamente per tale motivo che esso ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale. Le osservazioni scritte presentate dalle diverse parti olandesi non lasciano neanch'esse trasparire il benché minimo dubbio al riguardo. Esse si basano tutte implicitamente sulla premessa secondo la quale si è sicuramente in presenza di un'«autorizzazione» ai sensi della direttiva, così che la controversia dinanzi al giudice nazionale deve essere decisa alla luce dell'interpretazione degli obblighi imposti agli Stati membri dalla direttiva.

15. Tale non è per contro l'opinione del governo austriaco e della Commissione. Il primo sostiene che la direttiva non è applicabile ai piani regolatori, con la conseguenza che la Corte dovrebbe dichiarare il non luogo a statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale. A sostegno di tale opinione, esso argomenta che è proprio per il fatto che i detti piani non rientrano nel campo di applicazione della direttiva che la Commissione sta attualmente impegnandosi a preparare una direttiva relativa al «concetto di valutazione dell'impatto ambientale», la quale riguarderà una procedura di studio ambientale concernente anche i progetti di regime e di programma a monte.

16. Muovendo dalla sua analisi della legislazione olandese, la Commissione ritiene che un piano regolatore non potrebbe in alcun caso essere considerato come un'autorizzazione che comporti l'obbligo di stabilire una valutazione dell'impatto ambientale, dovendo tale obbligo intervenire solo ad uno stadio successivo, nel momento in cui il promotore del progetto si vede conferire, quale responsabile dell'opera, il diritto di realizzarla.

17. A fronte di queste analisi divergenti della situazione giuridica sulla quale si innesta la domanda di pronuncia pregiudiziale, la Corte ha chiesto al governo olandese, al consiglio provinciale dell'Olanda del Nord, al comune di Amsterdam e alla Commissione di:

«spiegare per iscritto quali siano, in conformità della disciplina legislativa olandese, gli effetti giuridici dell'approvazione da parte del consiglio provinciale di un piano regolatore, in particolare se il decreto di approvazione indichi esplicitamente un committente dell'opera, se in tale decreto sia inserita un'autorizzazione ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 85/337, in base alla quale il committente dell'opera sia autorizzato a dare esecuzione al piano regolatore in questione e, in questo caso, se tale autorizzazione resti valida per tutta la durata dell'approvazione del piano in questione».

18. Dalle risposte pervenute alla Corte emerge che l'opposizione tra le due tesi non è così netta come si sarebbe potuto inizialmente supporre.

19. Infatti, da un lato, la Commissione non esclude più che, in applicazione della legge olandese, un piano regolatore possa comportare un'autorizzazione alla realizzazione delle opere progettate e, dall'altro, il governo olandese e le parti olandesi precisano che la realizzazione effettiva delle suddette opere dovrà certamente dar luogo al rilascio di un permesso di costruzione, ma che l'autorità amministrativa disporrà in questo caso solo di una competenza vincolata. Essa sarà infatti tenuta a rilasciare il permesso a partire dal

momento in cui la domanda che le sarà stata presentata rispetterà tutte le precisazioni poste dal piano regolatore, cosicché la sola procedura nel corso della quale l'autorità amministrativa dispone di un potere di valutazione che le permetta di tenere conto delle considerazioni di natura ambientale è quella dell'approvazione del piano regolatore.

20. Alla luce di queste precisazioni, e tenuto conto del fatto che le autorità olandesi, insieme al giudice olandese, sono sicuramente poste nella posizione migliore per interpretare la legislazione olandese, sono dell'opinione che la Corte debba rispondere alla questione pregiudiziale muovendo dal presupposto, come ha fatto il Raad van State, che nei Paesi Bassi le decisioni di approvazione dei piani regolatori del tipo «Landelijk gebied 1968» e «Ruigoord 1992» devono essere considerate come autorizzazioni ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva.

21. Se il giudice nazionale ci prospetta un quesito pregiudiziale, ciò è evidentemente dovuto al fatto che la questione che esso ha di fronte non trova una risposta diretta ed esplicita nel testo della direttiva. Quest'ultima non prevede in alcun modo l'ipotesi di un'autorizzazione che sopraggiunga a sostituzione di un'autorizzazione anteriore senza modificarne l'oggetto e il campo di applicazione.

22. A dire il vero, questa non sembra essere la sola questione non risolta dalla direttiva, e non è la prima volta che la Corte è chiamata ad esprimersi sulla interpretazione da dare ad essa e sulle misure che gli Stati membri sono tenuti ad adottare per assicurarne la corretta applicazione. Tra le cause che hanno condotto la Corte ad analizzare gli obblighi creati dalla direttiva, ve ne sono due che mi paiono presentare un sicuro interesse con riferimento alla questione che ci viene attualmente posta, in particolare le cause Bund Naturschutz in Bayern e a. [2] e Commissione/Germania [3]. Questo interesse deriva dal fatto che esse hanno reso evidente che il legislatore comunitario, se da un lato ha lasciato agli Stati membri un termine di tre anni per conformarsi alla direttiva, dall'altro si è però astenuto dallo stabilire disposizioni che permettessero di risolvere i problemi che, con il passare del tempo, l'applicazione della direttiva non avrebbe mancato di sollevare.

23. Eppure era facile prevedere che si sarebbero presentati casi in cui un progetto, per il suo oggetto rientrante nel campo di applicazione della direttiva, sarebbe stato posto allo studio prima dello scadere del termine di attuazione della direttiva, senza che tuttavia la procedura di rilascio dell'autorizzazione alla sua realizzazione fosse stata portata a termine prima dello scadere del detto termine. Dovevano simili progetti essere oggetto di studio sull'impatto ambientale, nonostante quest'ultimo non fosse obbligatorio al momento in cui era stato avviato l'iter diretto alla loro approvazione, o potevano esserne dispensati?

24. Nelle conclusioni presentate nella prima delle due cause sopra menzionate, l'avvocato generale Gulmann, per ragioni inerenti, in particolare, alla certezza del diritto ed alle

2 — Sentenza 9 agosto 1994, causa C-396/92 (Racc. pag. I-3717).
3 — Sentenza 11 agosto 1995, causa C-431/92 (Racc. pag. I-2189).

esigenze del principio di proporzionalità, si pronunciò in favore dell'esonero, pur riconoscendo che ciò non avrebbe risolto tutti i problemi, dal momento che in alcuni casi sarebbe potuto risultare difficile determinare se la procedura di autorizzazione avesse o meno avuto inizio prima dello scadere del termine di attuazione. Poiché la Corte poté rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale che le era stata posta senza dover prendere posizione su questo punto, fu solo in occasione della seconda delle cause menzionate che esso fu risolto definitivamente nel senso raccomandato dall'avvocato generale Gulmann, il cui punto di vista era stato fatto proprio dall'avvocato generale Elmer nelle sue conclusioni.

25. In sostanza, la Corte decise che gli Stati membri possono esonerare dall'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale i progetti per i quali è stata inoltrata domanda formale di autorizzazione anteriormente al 3 luglio 1988.

26. Certamente la questione che ci viene oggi prospettata è differente, dal momento che, per quanto riguarda il piano «Ruigoord 1992», l'iter che ha condotto alla sua approvazione si è svolto interamente dopo lo scadere del termine di attuazione, ma ritengo che, per darvi risposta, occorra tenere presenti le considerazioni svolte dall'avvocato generale Gulmann nelle sue conclusioni prima menzionate, alle quali mi permetto di rinviare per quanto riguarda le conseguenze da trarre dall'assenza nella direttiva di qualsiasi disposizione di carattere transitorio.

27. È bensì evidente che l'interpretazione della direttiva deve ispirarsi all'esigenza di far sì che essa produca un effetto utile, e che non si potrebbe quindi consentire agli Stati membri la possibilità di rimandare a proprio piacimento la realizzazione sistematica ed effettiva di uno studio sull'impatto ambientale nei casi elencati dalla direttiva. Il legislatore ha certamente inteso far sì che, una volta spirato il termine di tre anni fissato dalla direttiva, la considerazione di aspetti relativi all'impatto ambientale attraverso uno studio appropriato divenisse una realtà.

28. Tuttavia, bisogna anche riconoscere che la direttiva non esclude affatto che un'autorizzazione rilasciata anteriormente al 3 luglio 1988, data alla quale spirava il termine per l'attuazione, sia utilizzata posteriormente a questa data, senza che sia stato effettuato uno studio sull'impatto ambientale, per realizzare un'opera che, oggi, richiederebbe la realizzazione preventiva di un tale studio.

29. In altre parole, le autorizzazioni anteriori non sono diventate caduche in mancanza di realizzazione dell'opera progettata prima del 3 luglio 1988.

30. Mi sembra pertanto che si debba concludere che la durata di validità delle autorizzazioni sia una questione che dipende dal diritto nazionale, purché quest'ultimo non stabilisca una durata di validità che privi di sostanza gli obblighi che la direttiva comunitaria impone agli Stati membri.

31. A questo proposito, è interessante notare come le stesse autorità olandesi sembrino essersi rese conto degli abusi ai quali poteva dar luogo l'art. 9 del citato decreto 20 maggio 1987, visto che una modifica della regolamentazione intervenuta nel 1994 ha limitato la possibilità di concedere l'esonero dalla realizzazione di studi sull'impatto ambientale all'ipotesi in cui il piano precedente fosse stato approvato dopo il 1° settembre 1984.

32. Mi asterrò dal pronunciarmi sulla questione se, ciò facendo, il governo olandese abbia correttamente attuato la direttiva, accontentandomi di rilevare che ci troviamo in un campo, quello dell'ambiente, in cui le certezze sono, più che in altri campi, rapidamente colpite da obsolescenza. Chi non ha infatti presente tale o tal altro progetto grandioso, approvato una decina di anni fa e forse meno, in nome del sacrosanto sviluppo economico o, più semplicemente, del progresso, e che all'epoca non aveva incontrato alcuna opposizione, ma che tuttavia non è stato realizzato per mancanza di finanziamenti e la cui realizzazione nessuno oserebbe promuovere al giorno d'oggi, tenuto conto del suo prevedibile impatto ambientale?

33. Nonostante ciò, la direttiva tace anche in ordine alla durata di validità delle autorizzazioni che saranno concesse sotto il regime da essa istituito. Anche in questo caso, si confida negli Stati membri affinché essi adottino un comportamento conforme allo spirito della direttiva e agli obblighi generali da essi assunti in forza dell'art. 5 del Trattato.

34. Non è certo nostro compito stabilire se questa fiducia sia stata bene o mal riposta, ma temo che l'assenza di qualsiasi disposizione relativa alla durata di validità delle autorizzazioni sia fonte di numerose difficoltà.

35. Sennonché, nel presente caso non ci si trova in presenza di un problema di durata della validità delle autorizzazioni. Nessuna delle parti contesta infatti che il piano regolatore «Ruigoord 1992» debba costituire oggetto di una nuova autorizzazione.

36. Nella sua questione, il Raad van State si riferisce ad un'«autorizzazione» riguardante «un progetto per il quale prima del 3 luglio 1988 era già stata concessa un'autorizzazione».

37. Il fatto che si trattasse di una nuova autorizzazione emerge altrettanto chiaramente alla luce dei fatti che sono all'origine della controversia nel procedimento a quo.

38. Ricordiamo che, in un primo tempo, nel 1968, il consiglio comunale di Haarlemmerliede en Spaarnwoude aveva approvato un piano regolatore che prevedeva la realizzazione di un porto e di una zona industriale (piano «Landelijk gebied 1968»).

39. In seguito, il consiglio cambiò opinione e approvò il piano «Ruigoord 1984», secondo il quale la maggior parte dei terreni in questione dovevano essere destinati ad attività ricreative per escursionisti. Questo piano fu rifiutato nella sua quasi totalità dal consiglio provinciale dell'Olanda del Nord.

40. Il Raad van State ci fa notare che, in base all'art. 30 della legge in materia di assetto territoriale, «qualora l'approvazione di un piano regolatore venga in tutto o in parte negata, il consiglio comunale deve adottare un *nuovo piano* conformemente alla decisione di diniego» [4].

41. Il Raad van State sottolinea peraltro che l'obiettivo è di *sostituire* il piano regolatore «Landelijk gebied 1968» con il piano regolatore «Ruigoord 1992».

42. Il Raad van State ci interroga dunque proprio con riferimento ad un'autorizzazione che si riferisce ad un nuovo piano. Ora, se si tratta di un nuovo piano destinato a condurre ad una nuova autorizzazione, deve trattarsi anche di una nuova procedura avviata da una nuova domanda. Il fatto che il piano Ruigoord abbia potuto costituire oggetto di ricorso di diritto interno sta proprio a dimostrazione di ciò.

43. Quali sono, dal punto di vista della direttiva, le conseguenze giuridiche che derivano da tale situazione? Nella sentenza Bund Naturschutz in Bayern e a., la Corte ha stabilito che «nessun elemento della direttiva permette di interpretarla nel senso di autorizzare gli Stati membri ad esentare dall'obbligo di effettuare valutazioni circa l'impatto ambientale i progetti le cui procedure d'autorizzazione sono state avviate dopo la data limite del 3 luglio 1988» [5]. Nella sentenza Commissione/Germania, la Corte ha precisato che «la data d'introduzione formale della domanda di autorizzazione rappresenta (...) il solo criterio suscettibile di essere preso in considerazione [in vista della determinazione della data di avvio della procedura]. Questo criterio è conforme al principio della certezza del diritto ed è tale da preservare l'effetto utile della direttiva» [6].

44. Occorre chiedersi se, nel caso di specie, si possa obiettare che si è in realtà in presenza di un'unica procedura, avviata nel 1968, passata attraverso varie peripezie e destinata a concludersi con una decisione che autorizza il piano «Ruigoord 1992».

45. È questa forse la tesi che si trova implicitamente alla base delle misure transitorie olandesi che prevedono che l'effettuazione di uno studio dell'impatto ambientale non sia obbligatoria, in particolare, nei casi in cui un'attività sia stata prevista in un piano relativo alla ristrutturazione o un piano di insediamenti in vigore e, all'atto delle relative modifiche, vale a dire all'atto dell'adozione

4 — Domanda di decisione pregiudiziale, pag. 4, penultimo capoverso.

5 — Sentenza citata, punto 18.

6 — Sentenza citata, punto 32.

di un nuovo piano relativo alla ristrutturazione o di un nuovo piano d'insediamenti, i siti assegnati alle dette attività restino sostanzialmente immutati, a condizione che essi non siano incompatibili con un piano territoriale in vigore [7].

46. Tuttavia, è d'obbligo constatare che la direttiva attribuisce un ruolo principale al *committente dell'opera*. In base all'art. 1, n. 2, con questo termine si intende vuoi l'autore di una domanda di autorizzazione relativa ad un progetto privato, vuoi l'autorità pubblica che assume l'iniziativa relativamente ad un progetto.

47. Nel caso di specie, è un'autorità pubblica, in particolare il consiglio comunale di Haarlemmerliede en Spaarnwoude, che, nel 1968, ha preso l'iniziativa di un progetto. In seguito, nel 1984, questa stessa autorità ha adottato un progetto di natura totalmente differente. Ciò comporta che essa ha implicitamente ritirato la sua domanda iniziale e ha di fatto rinunciato a valersi dell'autorizzazione ottenuta relativamente al progetto iniziale.

48. Infine, il committente dell'opera si è poi trovato obbligato ad approvare un nuovo piano tenendo conto del diniego dell'autorizzazione del piano del 1984.

7 — Art. 9, n. 2, del citato decreto 20 maggio 1987.

49. In tali circostanze, mi sembra impossibile sostenere che ci si trovi in presenza di una sola ed unica procedura, avviata con la presentazione di una domanda formale risalente al 1968.

50. Di conseguenza, al fine di garantire alla direttiva un effetto utile, ritengo che occorra dare per certo quanto segue: qualora una procedura avente ad oggetto un'autorizzazione, ai sensi della direttiva, per la realizzazione di un'opera prevista all'allegato I della direttiva medesima sia avviata, dopo il 3 luglio 1988, con la presentazione formale di una nuova domanda, tale autorizzazione deve essere preceduta, nei casi previsti agli artt. 5-10 della direttiva, da una valutazione dell'impatto ambientale, prevista dalla direttiva, indipendentemente dal fatto che questa autorizzazione apporti qualcosa di nuovo rispetto ad un'autorizzazione anteriore, valida o caduca che sia.

51. A mio avviso, questa soluzione, oltre ad imporsi alla luce delle considerazioni che precedono, sembra presentare diversi vantaggi.

52. In primo luogo, essa ha il merito della semplicità, poiché prende in considerazione una realtà al riparo da qualsiasi discussione o contestazione, cioè il fatto che le autorità nazionali intendono concedere un'autorizza-

zione al termine di una procedura che non è stata avviata anteriormente al 3 luglio 1988.

53. In secondo luogo, ad essa non si può in alcun modo rimproverare il fatto di risolversi un qualsivoglia sconfinamento nelle competenze che il legislatore comunitario ha verosimilmente inteso conferire agli Stati membri. Essa evita qualsiasi presa di posizione circa la validità di una eventuale autorizzazione anteriore ed è totalmente indipendente dalle ragioni per le quali le autorità nazionali ritengono di dover procedere ad una nuova autorizzazione.

54. In terzo luogo, essa può presumibilmente basarsi sia sul buon senso sia sui principi comunemente ammessi nella risoluzione di problemi relativi all'effetto nel tempo delle norme giuridiche, dal momento che equivale ad affermare che ciò che deve essere deciso oggi deve esserlo in applicazione delle regole procedurali attualmente in vigore.

55. In quarto luogo, essa mi sembra rispettare le esigenze della certezza del diritto, dovendosi supporre che la decisione delle autorità nazionali di sostituire un'autorizzazione ad un'altra, e dunque di far perdere a quest'ultima la propria validità, sia stata presa nel rispetto di tali esigenze, che non sono ignorate dai diritti nazionali degli Stati membri. Infine, questa soluzione sembra anche essere la sola in grado di rafforzare la credibilità della politica ambientale della Comunità.

56. Certo, potrebbero presentarsi alcuni casi limite, cioè casi nei quali l'autorizzazione anteriore potrebbe essere o molto recente, e la sostituzione si imporrebbe unicamente per ragioni puramente formali, o un po' meno recente, ma preceduta da uno studio sull'impatto ambientale rispondente alle esigenze della direttiva, e in cui potrebbe aver rilevanza un criterio di ragionevolezza (rule of reason). È possibile che la Corte si trovi, un giorno, a dover rispondere a una domanda di tale sostanza e a definire sfumature in tal senso. Resta comunque il fatto che l'autorizzazione relativa al piano «Ruigoord 1992» è ben lontana da tali ipotesi.

57. Nel corso dell'udienza, il rappresentante dei Paesi Bassi ci ha chiesto che, nel caso in cui la risposta che avremmo dato alla domanda di pronuncia pregiudiziale non fosse stata quella suggerita dal suo governo, gli effetti della sentenza fossero limitati nel tempo. Alla luce della giurisprudenza costante della Corte, mi pare difficile accogliere una tale domanda, non ricorrendo le condizioni che permetterebbero di farlo. Supponendo anche che sussista un rischio di ripercussioni economiche gravi, dovute in particolare al numero elevato di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base di una disciplina legislativa nazionale ritenuta validamente in vigore, mi sembra difficile considerare che risulti che i singoli e le autorità nazionali siano stati incentivati ad un comportamento non conforme alla normativa comunitaria a causa di un'incertezza obiettiva e importante quanto alla portata delle disposizioni comunitarie, incertezza alla quale avrebbero eventualmente contribuito i comportamenti adottati da altri Stati membri o dalla Commissione.

Conclusione

58. Propongo pertanto di rispondere nei seguenti termini alla questione pregiudiziale posta:

«La direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, osta all'autorizzazione di un progetto citato all'allegato I della direttiva senza che questa autorizzazione sia stata preceduta da uno studio dell'impatto ambientale, ai sensi della direttiva, qualora l'autorizzazione in questione riguardi un progetto che aveva già ottenuto un'autorizzazione anteriormente al 3 luglio 1988, della quale non sia stato fatto uso, e non sia stata preceduta da uno studio sull'impatto ambientale che rispettasse i requisiti posti dalla direttiva a tale riguardo, e qualora vi sia motivo di ritenere che la nuova autorizzazione verrà accordata in seguito alla formale presentazione di una nuova domanda».