Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 14 luglio 2016*

Causa C-290/15

Patrice D'Oultremont e altri
contro
Région wallonne

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Belgio)]

«Ambiente — Direttiva 2001/42/CE — Piano e programma — Definizione — Installazione di impianti eolici»

I – **Introduzione**

1. Lo sviluppo dell'energia eolica è oggetto di accese discussioni e genera, in parte, netto rifiuto. Allo stesso tempo, a fronte della minaccia di mutamento climatico, è incentivato dall'Unione e da numerosi Stati membri.

2. La controversia in esame scaturisce dal fatto che determinate disposizioni in materia di impianti eolici nella regione belga della Vallonia sono state emanate senza essere precedute da alcuna valutazione ambientale con partecipazione del pubblico ai sensi della direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente** (in prosieguo: la «direttiva VAS», laddove per VAS si intende la valutazione ambientale strategica). Ciò è spiacevole già in quanto la procedura de qua può costituire un'occasione per discutere di tali progetti e può contribuire a rendere la discussione più obiettiva.

3. La Corte ha avuto occasione di esaminare la direttiva VAS sotto il profilo sostanziale, per la prima volta, solo pochi anni fa, nella sentenza Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie***. Da allora, si è già sviluppata un'ampia giurisprudenza in materia****. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale ci pone peraltro nuovamente di fronte alla questione centrale già oggetto di detto primo procedimento, ossia il significato del binomio «piani e programmi». La Corte è, infatti, chiamata a decidere se un decreto che fissi, in particolare, disposizioni in materia di emissioni acustiche e di alternanza luci – ombra degli impianti eolici costituisca un piano o un programma ai sensi della direttiva VAS e richieda quindi l'eventuale valutazione ambientale.

* Lingua originale: il tedesco.

** Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001 (GU 2001, L 197, pag. 30).

*** Sentenza del 17 giugno 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355).

**** Da allora, la Corte si è trovata a rispondere a questioni vertenti sulla direttiva in parola nell'ambito di altre nove domande di pronuncia pregiudiziale. Accanto al presente procedimento, pendono inoltre almeno altre due domande di pronuncia pregiudiziale.

4. Nell'ambito del procedimento sinora svoltosi dinanzi alla Corte non si è tuttavia tenuto conto del fatto che un'altra sentenza, oltre a compiere una serie di ulteriori importanti accertamenti in ambiti diversi del diritto ambientale europeo, ha già definito, in astratto, cosa si debba intendere con «piano o programma» ai sensi della direttiva VAS. Secondo tale sentenza, si tratta di 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*****. Resta, quindi, soltanto da stabilire se detta definizione debba essere ulteriormente precisata e se essa sia applicabile nel caso di specie.

II – **Contesto normativo**

A – *Diritto internazionale*

5. Il diritto dell'Unione in materia di valutazione ambientale è strettamente collegato a una serie di convenzioni internazionali.

1. Convenzione di Espoo

6. La convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero****** è stata sottoscritta nel 1991 ed è stata approvata nel 1997 per l'allora Comunità europea*******.

7. La valutazione di piani e programmi è oggetto dell'articolo 2, paragrafo 7:

«Come requisito minimo, le valutazioni dell'impatto ambientale prescritte dalla presente convenzione vengono effettuate nella fase progettuale dell'attività progettata. Le parti si sforzano, nella misura necessaria, di attuare i principi della valutazione dell'impatto ambientale nelle politiche, nei piani o nei programmi da esse elaborati».

2. Protocollo di Kiev

8. Dal 2008 l'Unione è parte del protocollo di Kiev******** (in prosieguo: il «protocollo di Kiev») sulla convenzione di Espoo*********. Le disposizioni del protocollo de quo coincidono in larga misura con la direttiva VAS e hanno trovato attuazione con detta direttiva**********.

9. L'articolo 13 del protocollo di Kiev verte sulla preparazione della programmazione e della legislazione ma non trova alcun corrispondente nella direttiva VAS:

«1. Ciascuna parte si adopera per assicurare che le questioni ambientali e sanitarie siano considerate e integrate in modo congruo nell'elaborazione delle proprie proposte programmatiche e legislative che possono avere effetti ambientali e sanitari significativi.

***** Sentenza dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punto 95).

****** GU 1992, C 104, pag. 7.

******* In base alla proposta di decisione del Consiglio sull'approvazione, a nome della Comunità europea, del primo e del secondo emendamento alla convenzione di Espoo dell'UN/ECE sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (COM/2007/0470 definitivo), la Comunità ha approvato la convenzione in parola il 27 giugno 1997 mediante decisione del Consiglio non pubblicata recante, a quanto risulta, la data del 15 ottobre 1996 (v. la proposta per una prima decisione del Consiglio in GU 1992, C 104, pag. 5).

******** GU 2008, L 308, pag. 35.

********* Decisione 2008/871/CE del Consiglio, del 20 ottobre 2008, relativa all'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla convenzione ONU/CEE sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero firmata a Espoo nel 1991 (GU 2008, L 308, pag. 33).

********** V. la dichiarazione resa dalla Comunità europea ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 5, del protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (GU 2008, L 308, pag. 34).

2. (…)».

3. Convenzione di Aarhus

10. Anche la convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998********** (in prosieguo: la «convenzione di Aarhus») si occupa di valutazione ambientale.

11. La convenzione di Aarhus contiene, nel suo articolo 6, disposizioni in materia di partecipazione del pubblico in caso di approvazione di determinate attività**********. Gli articoli 7 e 8 si occupano della partecipazione del pubblico a piani, programmi, politiche e disposizioni normative.

12. Occorre ricordare l'articolo 7, quarto periodo, della convenzione di Aarhus, in materie di politiche, che dispone quanto segue:

«Nella misura opportuna, ciascuna Parte si adopera per consentire al pubblico di partecipare all'elaborazione delle politiche in materia ambientale».

13. In base all'articolo 8, primo periodo, della convenzione di Aarhus, ciascuna parte si sforza «di promuovere, in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l'effettiva partecipazione del pubblico all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente».

B – *Diritto dell'Unione*

1. Direttiva VAS

14. Gli obiettivi della direttiva VAS si ricavano, in particolare, dal suo articolo 1:

«La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente».

15. I piani e programmi sono definiti dall'articolo 2, lettera a), nei seguenti termini:

«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 un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e

   — che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

********** GU 2005, L 124, pag. 4, approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU 2005, L 124, pag. 1).

********** V., al riguardo, le mie conclusioni nella causa Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, paragrafi da 64 a 85).

16. L'articolo 3 stabilisce quali piani e programmi debbano essere sottoposti a valutazione. Assumono rilievo, in particolare, i paragrafi 1, 2 e 4:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. 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 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 92/43/CEE.

3. (…)

4. Gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente».

17. L'allegato I stabilisce quali informazioni deve contenere il rapporto ambientale. Di particolare interesse è la lettera c), in base alla quale devono essere indicate le caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate.

18. L'allegato II indica i criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva VAS. Meritano di essere ricordate le caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate da indicare ai sensi dell'allegato II, punto 2, quinto, sesto e settimo trattino:

— «entità ed estensione nello spazio degli effetti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate);

— valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa:

  — delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale,

  — del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite,

  — dell'utilizzo intensivo del suolo;

— effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale».

2. Direttiva VIA

19. La direttiva VIA********** ha sostituito la direttiva 85/337/CEE e riguarda, in base al suo allegato II, punto 3, lettera i), «Impianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche)».

C – *Diritto belga*

20. Le disposizioni del decreto del 13 febbraio 2014 della regione Vallonia, recante condizioni settoriali relative ai parchi eolici di potenza superiore o uguale a 0,5 MW (in prosieguo: il «decreto impugnato»), riguardano, in sostanza, lo sfruttamento di impianti eolici (accessi, controlli, manutenzioni), la prevenzione di incidenti e di incendi (tra cui, la chiusura dell'impianto), l'inquinamento acustico, l'alternanza luci – ombra delle pale rotanti, il campo magnetico ammesso, la rimessione in pristino dei luoghi in caso di chiusura definitiva e la costituzione di una garanzia finanziaria.

21. In materia di inquinamento acustico, i valori limite cambiano, segnatamente, in funzione delle aree cosiddette «di pianificazione», ossia delle aree abitative, agricole, di attività economica e altre. Il decreto impugnato fissa norme in materia di inquinamento acustico notturno - ad esclusione dei centri abitati e delle aree abitative a carattere rurale nei periodi estivi - meno rigide rispetto alle condizioni generali applicabili ad ogni impianto.

III – **Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale**

22. Il governo della Vallonia ha adottato diverse iniziative in materia di impianti eolici e, in tale contesto, ha anche pubblicato un rapporto ambientale sul quale il pubblico poteva prendere posizione. Nessuna delle suddette iniziative è però sfociata, ad oggi, nell'adozione di una disciplina vincolante.

23. Il governo medesimo ha invece adottato il decreto impugnato che viene contestato dai ricorrenti del procedimento principale (il sig. D'Oultremont e a.) dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato belga). Si discute, in particolare, se detto decreto avrebbe dovuto essere oggetto di una valutazione ambientale strategica.

24. Il Conseil d'État ha pertanto sottoposto alla Corte, nell'ambito di detto procedimento, la seguente questione pregiudiziale:

Se gli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS implichino che un decreto di natura regolamentare, recante una serie di disposizioni relative all'installazione di impianti eolici, ivi comprese misure di sicurezza, di controllo, di rimessione in pristino e di sicurezza, nonché norme in materia di inquinamento acustico definite con riferimento alle aree di pianificazione, disposizioni disciplinanti il rilascio di autorizzazioni amministrative che attribuiscono al committente il diritto di installare e sfruttare impianti assoggettati di diritto alla valutazione degli effetti sull'ambiente ai sensi del diritto interno, debba essere qualificato come «piano o programma» ai sensi di dette disposizioni.

25. Hanno presentato osservazioni scritte e orali il sig. D'Oultremont e a., la Federation de l'Energie d'origine renouvelable et alternative ASBL (la federazione belga per le energie rinnovabili e alternative; in prosieguo: l'«EDORA»), il Regno del Belgio, il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea. All'udienza del 7 aprile 2016 ha presenziato anche la Repubblica francese.

********** Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2011, L 26, pag. 1), modificata da ultimo dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 (GU 2014, L 124, pag. 1).

IV – **Analisi**

26. Con la domanda di pronuncia pregiudiziale il Conseil d'État chiede se un decreto contenente disposizioni in materia di installazione e sfruttamento di impianti eolici e recante, quindi, un quadro di riferimento per la loro autorizzazione costituisca un piano o un programma ai sensi della direttiva VAS.

27. In base all'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS, l'espressione «piani e programmi» indica, ai sensi della direttiva, «piani e programmi (…) nonché le loro modifiche che sono elaborati e/o adottati da un'autorità (…) oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

28. Come ho già avuto modo di osservare nell'ambito di un'altra controversia, in tale definizione il suddetto binomio non viene propriamente definito ma solo qualificato: ai sensi della direttiva si intendono per «piani e programmi» i piani e i programmi che soddisfano determinate – ulteriori – condizioni**********.

29. Anche nella prima sentenza pronunciata dalla Corte sulla direttiva VAS, nella causa Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, fondata anch'essa su una domanda del Conseil d'États belga, il suddetto binomio – centrale per la direttiva – non viene definito in modo completo. La Corte si è invece limitata ad accertare che, in ogni caso, i programmi di azione in base alla direttiva sui nitrati**********, sia per le caratteristiche che presentano, sia in virtù della volontà stessa del legislatore dell'Unione, costituiscono «piani e programmi»**********.

30. Tale resistenza nel definire il binomio «piani e programmi» si fonda sul fatto che le nozioni in parola vengono impiegate, sia rispetto alla direttiva VAS che nel restante diritto dell'Unione, per un ampio numero di misure diverse, ma il loro significato specifico nella successiva applicazione della direttiva VAS non era, quantomeno all'epoca, ancora chiaramente prevedibile. Neppure il fatto che il legislatore dell'Unione abbia fatto intendere, già nella direttiva 2003/35**********, che i programmi di azione ai sensi della direttiva sui nitrati dovessero essere piani o programmi ai sensi della direttiva VAS********** ha agevolato la delimitazione di dette nozioni.

31. La domanda di pronuncia pregiudiziale e le parti esigono peraltro di colmare ora tale lacuna e, in tale contesto, vengono discusse varie possibili definizioni.

********** V. le mie conclusioni nelle cause riunite Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:120, paragrafo 38).

********** Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU 1991, L 375, pag. 1), nella versione del regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE del Consiglio delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'articolo 251 del trattato CE (GU 2003, L 284, pag. 1).

********** Sentenza del 17 giugno 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, punto 42).

********** Direttiva 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 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia (GU 2003, L 156, pag. 17).

********** V. le mie conclusioni nelle cause riunite Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:120, paragrafo 26).

32. Sino ad oggi non si è tenuto conto del fatto che la Corte, richiamandosi a un accertamento compiuto con riferimento agli obiettivi della direttiva VAS nella sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a.**********, ha definito medio tempore, nella sentenza Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a., cosa si intenda per piano o programma. In base a tale definizione, si tratta di un atto che definisce i criteri nonché le modalità di assetto del territorio e che stabilisce le regole e procedure di controllo alle quali è assoggettata la realizzazione di uno o più progetti (in prosieguo: la «definizione della Corte») **********.

33. La Corte ha inoltre sottolineato che, in considerazione della finalità (generale) della direttiva VIA, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che ne delimitano l'ambito di applicazione, e in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, devono essere interpretate in senso ampio**********.

34. In caso di dubbio, la delimitazione del binomio rispetto ad altre misure dovrebbe quindi orientarsi all'obiettivo specifico sancito nell'articolo 1 della direttiva VAS, ossia quello di assicurare che venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente**********.

35. Nel solco della definizione accolta dalla Corte, il decreto impugnato fissa criteri e modalità di utilizzo degli impianti eolici, nonché regole e procedure per il controllo di un numero indeterminato di progetti eolici. È evidente che tali disposizioni possono produrre effetti significativi sull'ambiente. Già per tale motivo risulta oltremodo ragionevole sottoporlo a una valutazione ambientale con partecipazione del pubblico. In particolare, in caso di interpretazione estensiva dei presupposti applicativi della direttiva VAS ciò depone nel senso di considerare il decreto come un piano o un programma.

36. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale si evince, tuttavia, che il Conseil d'État valuta la possibilità che un piano o un programma debba riguardare un'area geograficamente meglio limitata (v., sul punto, infra sub A) e/o un approccio globale e coerente, che presenti il carattere di una pianificazione concreta ed articolata (v., sul punto, infra sub B). Alcune delle parti chiedono, inoltre, una delimitazione rispetto a disposizioni più generali (v., sul punto, infra sub C).

A – *Sul necessario riferimento a un'area*

37. Il Conseil d'État fonda le proprie considerazione relative alla necessità di un riferimento ad un'area determinata sulle disposizioni di cui agli allegati della direttiva VAS. In base ad esse, il rapporto ambientale da redigere nell'ambito di una valutazione ambientale deve indicare le caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate [(allegato I, lettera c)]. Anche nel valutare se siano prevedibili effetti significativi sull'ambiente occorre tener conto di elementi collegati all'ambiente (allegato II, punto 2, quinto, sesto e settimo trattino). Tali disposizioni si ispirano, presumibilmente, ai piani regolatori.

38. Nello stesso senso, si potrebbe intendere la definizione di «piani e programmi» accolta dalla Corte nel senso che un piano o un programma debba riguardare una determinata area in quanto l'atto di cui trattasi deve avere ad oggetto l'«assetto *del* territorio» **********.

********** Sentenza del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punto 30).

********** Sentenza dell'11 settembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punto 95).

********** Sentenza del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punto 37), e del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punto 50).

********** V., in tal senso, le sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punto 40), e del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punto 30).

********** Il corsivo è mio.

39. Ove si accogliesse un'interpretazione di tal genere, vi sarebbe motivo di dubitare che il decreto controverso presenti un riferimento sufficiente a determinate aree. Il suo principale riferimento a un'area consiste nel fatto che esso vale per tutto il territorio della regione Vallonia. Solo i valori limite in materia di inquinamento acustico ivi contenuti presentano un collegamento più stretto a un'area in quanto sono fissati per diverse tipologie di aree di pianificazione.

40. Tuttavia, né dalla direttiva VAS, né dalla definizione della Corte si ricavano i criteri per stabilire quale limitazione territoriale sia sufficientemente precisa per essere oggetto di un piano o di un programma.

41. Inoltre, ad un esame più accurato, anche i requisiti riferiti a un'area di cui agli allegati potrebbero essere ragionevolmente applicati alle disposizioni che, come il decreto, valgono per un'intera regione o per determinate tipologie di aree all'interno di una regione.

42. Ciò è particolarmente evidente nel caso dei valori limite delle emissioni acustiche. Essi si fondano evidentemente su considerazioni attinenti alla vulnerabilità delle rispettive tipologie di aree che corrispondono, a loro volta, a determinate superfici all'interno della regione Vallonia, ad esempio, a tutte le aree abitative. Tali considerazioni possono essere esposte e discusse nell'ambito della valutazione dei possibili effetti sull'ambiente rispetto alle suddette aree.

43. Lo stesso vale, in definitiva, per disposizioni che si applicano a tutta la regione Vallonia in quanto fondate su considerazioni attinenti agli effetti sull'ambiente e ai gradi di vulnerabilità all'interno della regione in parola, che possono essere anch'esse illustrate e formare oggetto di discussione. Nel predisporre tali regole si potrebbe (e dovrebbe) considerare dove, nell'intera regione, siano prevedibili progetti corrispondenti e quali effetti debbano quindi spiegare le relative regole. L'ideale sarebbe che tali considerazioni o la loro discussione nell'ambito della partecipazione del pubblico portasse a un miglioramento delle disposizioni proposte, prevedendo, ad esempio, che progetti siffatti non possano essere realizzati in determinate località o possano essere realizzati soltanto nel rispetto di requisiti particolarmente rigorosi, allentando di contro altrove i requisiti in parola.

44. Pertanto, sussistono inoltre dei paralleli tra il decreto e i piani di azione ai sensi della direttiva sui nitrati riconosciuti come piani o programmi che, in linea di principio, devono essere redatti solo per le «zone vulnerabili» ********** ma che, in base all'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva in parola, possono essere previsti anche per l'intero territorio di uno Stato membro.

45. Propongo quindi di precisare la definizione delle nozioni di «piani e programmi» ai sensi della direttiva VAS nel senso che non devono avere per oggetto l'assetto di un determinato territorio ma l'assetto di territori o superfici in generale.

B – *Sulla completezza del quadro di riferimento fissato per il progetto*

46. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale si evince parimenti che il decreto impugnato si riferisce sì a un determinato settore economico, ossia lo sfruttamento degli impianti eolici, senza peraltro definire, a tal riguardo, alcun quadro di riferimento completo, ossia un insieme di misure coordinate. Il Conseil d'État si chiede, pertanto, se misure che fissino soltanto taluni settori di un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti possano essere considerate un piano o un programma.

********** Sentenza del 17 giugno 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, punti 36 e 47).

47. A favore della necessità di un quadro di riferimento completo potrebbe deporre la definizione di «piani e programmi» fornita dalla Corte. Essa richiama «*i* criteri nonché le modalità di assetto» **********. Ciò potrebbe essere interpretato nel senso che, in linea di principio, tutti i criteri e le modalità di assetto debbano essere parte di un piano o di un programma e che debba quindi essere fissato un quadro di riferimento completo.

48. A ben vedere, però, la questione non riguarda tanto l'interpretazione delle nozioni di «piani e programmi» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva VAS, quanto piuttosto la questione se una misura di tal genere debba essere assoggettata a una valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), o dell'articolo 3, paragrafo 4. In base alle menzionate disposizioni, infatti, per essere oggetto di valutazione ambientale, il rispettivo piano o programma deve definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti. In base alla sistematica della direttiva VAS, possono quindi esserci anche piani e programmi che non fissano alcun quadro di riferimento, ma che, per tale motivo, non necessitano neppure di una valutazione ambientale.

49. Ciò trova conferma nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della direttiva VAS. Tale articolo riguarda un secondo gruppo di piani e programmi, che sono sì soggetti alla valutazione ambientale ma non definiscono necessariamente un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti. Si tratta di piani e programmi per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat».

50. A prescindere dal fatto se la necessità di un quadro di riferimento si colleghi al binomio «piani e programmi» o se si tratti di un presupposto distinto di determinati obblighi di valutazione ambientale, occorre tuttavia chiarire se il quadro di riferimento debba essere completo. Il Conseil d'État non potrebbe, infatti, altrimenti pronunciarsi, nell'ambito della controversia dinanzi ad esso pendente, sulla necessità di una valutazione ambientale per il decreto controverso.

51. Il Belgio e l'EDORA sostengono, al riguardo, che un piano o un programma deve costituire un approccio globale e coerente, recante carattere di una pianificazione concreta ed articolata. E, in effetti, la Corte, nell'inquadrare – nel contesto dei programmi di azione ai sensi della direttiva sui nitrati – tali azioni come piani o programmi ai sensi della direttiva VAS, ha sottolineato che essi presentano tale caratteristica **********.

52. Tuttavia, l'affermazione della Corte si riferisce soltanto ai programmi di azione che erano oggetto del suddetto procedimento e si ispira evidentemente alla pregressa giurisprudenza relativa ai requisiti dei programmi in materia di normativa nel settore dell'acqua ********** richiamata anche dal Belgio.

53. I requisiti di diritto dell'Unione previsti con riferimento a piani o programmi che devono raggiungere determinati obiettivi fissati nel suddetto diritto, si spiegano proprio, per loro natura, alla luce delle rispettive finalità, ovvero, nel caso dei programmi di azione in base alla direttiva sui nitrati, con l'obiettivo di limitare l'applicazione di nitrati in agricoltura. Misure siffatte devono essere strutturate in maniera tale da poter raggiungere gli obiettivi di cui trattasi. A tal fine è richiesto, di norma, un approccio globale e coerente, che presenti il carattere di una pianificazione concreta e articolata.

********** Il corsivo è mio.

********** Sentenza del 17 giugno 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, punto 47).

********** Sentenza del 21 gennaio 1999, Commissione/Belgio (C-207/97, EU:C:1999:17, punto 40). V. anche la sentenza citata dai Paesi Bassi del 4 luglio 2000, Commissione/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356, punto 76), sulle misure di pianificazione in materia di legislazione sui rifiuti.

54. La definizione di piani o programmi ai sensi della direttiva VAS è invece indipendente dall'obiettivo delle rispettive misure. Essa deve orientarsi all'obiettivo della direttiva VAS di sottoporre a una preventiva valutazione ambientale le decisioni di pianificazione o programmazione che possono avere effetti significativi sull'ambiente**********. Ai fini del suddetto obiettivo della direttiva VAS non rileva la finalità perseguita dalla rispettiva misura e se essa costituisca, al riguardo, un approccio globale e coerente che presenta il carattere di una pianificazione concreta ed articolata o se concerna soltanto un determinato aspetto parziale di un ambito del problema.

55. Una limitazione della direttiva VAS agli approcci globali e coerenti indurrebbe inoltre a eludere l'obbligo di verifica suddividendo i suddetti approcci in più misure parziali, prive, singolarmente considerate, di carattere globale e non soggette pertanto ad alcuna valutazione. Come osservato dalla Commissione, la Corte ha però già rifiutato tale approccio elusivo della direttiva VIA**********. Lo stesso deve valere anche per la direttiva VAS.

56. Ne consegue che né la definizione della Corte, né gli articoli 3, paragrafo 2, lettera a), e 3, paragrafo 4, della direttiva VAS possono essere interpretati nel senso che un piano o un programma debba contenere un siffatto programma globale e coerente. Dovrebbe, invece, ammettersi l'applicabilità della procedura della valutazione ambientale strategica anche a una misura che fissa soltanto una parte del quadro di riferimento per la successiva autorizzazione di progetti e che riguarda, quindi, taluni aspetti dell'assetto dei territori, quando un assetto in base alla suddetta misura può avere effetti significativi sull'ambiente.

57. Propongo, quindi, di precisare la definizione della Corte nel senso che piani o programmi a norma della direttiva VAS non devono definire *i* criteri e le modalità dell'assetto, ma è sufficiente che essi determinino taluni criteri e modalità. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS non presuppone, inoltre, che il relativo piano o programma fissi un quadro di riferimento completo per l'autorizzazione di progetti.

C – *Sulla delimitazione rispetto alle regole generali*

58. Alcune parti cercano, infine, di distinguere i piani e programmi da disposizioni più generali, come il decreto controverso, che, a loro avviso, non sono soggette alla direttiva VAS. La loro tesi si fonda, in particolare, sul fatto che talune convenzioni internazionali fissano per la partecipazione del pubblico e la valutazione ambientale di politiche e disposizioni normative generali requisiti più contenuti rispetto a quelli previsti per i piani e programmi (v., sul punto, infra sub 2). Prima di analizzare tale argomentazione, desidero tuttavia ricordare che i piani o i programmi possono avere anche carattere normativo e non sono pertanto esclusi, per tale motivo, automaticamente dall'ambito di applicazione della direttiva VAS (sul punto infra sub 1).

1. Sul carattere normativo di piani o programmi

59. Già dall'articolo 2, lettera a), primo trattino, della direttiva VAS si evince che piani e programmi possono essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo.

********** Sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punto 40), e del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punto 30).

********** Sentenza del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punto 76).

60. La direttiva VAS non contiene invece nessuna disposizione corrispondente all'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva VIA. In base ad essa, qualora un progetto sia adottato mediante un atto legislativo nazionale specifico, gli Stati membri hanno facoltà di esentare tale progetto dalle disposizioni in materia di consultazione pubblica**********.

61. In senso conforme, la Corte ha dichiarato - con riferimento ai programmi di azione a norma della direttiva sui nitrati – che, sebbene non tutte le misure legislative costituiscano un piano o un programma ai sensi della direttiva VAS, la sola circostanza che una siffatta misura sia adottata per via legislativa non determina la sua esclusione dall'ambito di applicazione di tale direttiva**********.

62. Anche la definizione di piani e programmi elaborata in seguito dalla Corte ricomprende evidentemente misure legislative, in quanto le leggi possono essere atti che definiscono i criteri e le modalità di assetto dei territori o di destinazione del suolo e le regole e le procedure di controllo dei progetti.

63. La portata delle nozioni di «piani e programmi» nella direttiva VAS non può, pertanto, essere limitata escludendo misure adottate sotto forma di legge.

2. Sul contenuto delle misure

64. Alcune tra le parti operano conseguentemente una distinzione tra piani e programmi e altre misure in base al contenuto.

65. Nel rapporto tra piani e programmi, da un lato, e singoli progetti, dall'altro, tale distinzione deve essere compiuta alla luce del rapporto esistente tra direttiva VAS e direttiva VIA. Non ha senso esaminare due volte i possibili effetti sull'ambiente di una misura sulla base di entrambe le direttive**********. Già per tale motivo, la direttiva VIA costituisce la disciplina più specifica per i singoli progetti**********.

66. Al fine di distinguere i piani e i programmi non solo dai singoli progetti, ma anche - nell'altra direzione - dalle regole (ancora) più generali, alcune delle parti si richiamano agli articoli 7 e 8 della convenzione di Aarhus e al protocollo di Kiev.

67. La tipologia delle misure interessate è descritta nel modo più dettagliato nella convenzione di Aarhus. L'articolo 7, primo, secondo e terzo periodo, prevedono una partecipazione del pubblico, nella misura opportuna, nel caso di piani e programmi in materia ambientale. L'articolo 7, quarto periodo, richiede che ciascuna parte si adoperi per consentire al pubblico di partecipare alle politiche in materia ambientale. E infine, in base all'articolo 8, ciascuna parte si sforza di promuovere la partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e di altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull'ambiente.

********** V. già le mie conclusioni nelle cause riunite Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:120, paragrafo 40).

********** Sentenza del 17 giugno 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, punto 41).

********** V. sentenze del 22 settembre 2011, Valčiukienė e a. (C-295/10, EU:C:2011:608, punto 62), e del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punto 58).

********** V. le mie conclusioni nella causa Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2011:651, paragrafo 151).

68. Anche il protocollo di Kiev, che ha ad oggetto specificamente la valutazione ambientale strategica, adotta tale decisione. Mentre le regole per piani e programmi corrispondono in ampia misura alla direttiva VAS, il protocollo contiene in aggiunta un articolo 13 riguardante espressamente la programmazione e la legislazione. Nella loro elaborazione le parti devono considerare solo le questioni ambientali.

69. Vi è tuttavia motivo di escludere che le suddette convenzioni internazionali forniscano un modello per la direttiva VAS con riguardo alla delimitazione delle nozioni di piano o di programma. Né la convenzione di Aarhus, né il protocollo di Kiev erano, al momento dell'adozione della direttiva VAS, parte integrante del diritto dell'Unione. La convenzione, seppur già esistente, non è citata nella direttiva VAS; quest'ultima non è volta, in particolare, a darvi attuazione. È pur vero che la direttiva anticipa, nel settimo considerando, il protocollo successivamente concluso e che è finalizzata, in base a una dichiarazione resa al momento della sua ratifica, all'attuazione del protocollo stesso; neppure da tale rilievo deriva peraltro che il protocollo richieda un'interpretazione restrittiva della direttiva.

70. La direttiva VAS si distingue, inoltre, da entrambi i suddetti accordi internazionali, poiché non contiene alcuna disposizione specifica per le politiche o le disposizioni generali che richieda una distinzione rispetto ai piani e ai programmi.

71. Un'interpretazione restrittiva delle nozioni di piano e programma su tale base sarebbe inoltre incompatibile con il principio dell'interpretazione estensiva delle condizioni di applicazione della direttiva VAS ********** e con l'obiettivo generale di assoggettare a una valutazione ambientale le misure che possono avere effetti significativi sull'ambiente **********. Non sorprende che le due suddette considerazioni abbiano, in caso di accordi internazionali con Stati terzi, un peso più contenuto. Diversamente da quanto accade per l'Unione a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali, i suddetti Stati non sono necessariamente obbligati a perseguire un livello elevato di tutela dell'ambiente. Le convenzioni in materia di ambiente concluse con Stati terzi possono pertanto contenere compromessi che non raggiungono il livello di tutela previsto all'interno dell'UE **********.

72. La tipologia accolta nella convenzione di Aarhus e al protocollo di Kiev non dev'essere quindi necessariamente trasposta alla precedente direttiva VAS.

73. Più evidente è il riferimento all'articolo 2, paragrafo 7, secondo periodo, della convenzione di Espoo, che – durante le trattative sulla direttiva VAS – è divenuto parte del diritto dell'Unione e può quindi essere preso in considerazione come possibile ispirazione per la direttiva molto più dei menzionati accordi. In base alle versioni vincolanti della disposizione medesima (inglese, francese e russo), le parti si sforzano, nella misura necessaria, di attuare i principi della valutazione dell'impatto ambientale nelle politiche, nei piani o nei programmi da esse elaborati. In base ad esso, tutte e tre le tipologie di misure sono trattate allo stesso modo.

74. Non vi è quindi motivo di limitare la definizione fornita dalla Corte delle nozioni di «piani e programmi» rispetto alle politiche e alle disposizioni normative.

********** Sentenze del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punto 37), e del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punto 50).

********** Sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punto 40), e del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159, punto 30).

********** Sentenze del 14 luglio 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, punto 48), e Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punto 46).

75. Irrilevante è, a tal riguardo, anche l'argomento dedotto dal Belgio secondo cui il decreto controverso sarebbe assimilabile alle disposizioni generali vincolanti ai sensi dell'articolo 6 della direttiva relativa alle emissioni industriali********** che non richiedono una valutazione ambientale.

76. A tal riguardo, occorre riconoscere che la direttiva relativa alle emissioni industriali non prevede, per l'adozione di disposizioni siffatte da parte degli Stati membri, né una valutazione ambientale, né una partecipazione del pubblico. E, diversamente dai programmi di azione ai sensi della direttiva sui nitrati, non esiste neppure un altro atto dell'Unione che suggerisce la qualificazione delle disposizioni di cui trattasi come piani o programmi.

77. Ciò non consente tuttavia di escludere che disposizioni generali vincolanti ai sensi dell'articolo 6 della direttiva relativa alle emissioni industriali siano, in effetti, piani o programmi che richiedono una valutazione ambientale a norma della direttiva VAS. Tali disposizioni definiscono, infatti, criteri e modalità di assetto dei territori o di destinazione del suolo e regole e procedure di controllo dei progetti. Esse possono, inoltre, avere evidentemente effetti significativi sull'ambiente.

78. Anche i programmi di azione ai sensi della direttiva sui nitrati contengono, inoltre, a norma dell'allegato III, punto 2, della direttiva in parola, un valore limite per l'applicazione di azoto.

79. Valori limite generali possono quindi anch'essi essere parte di «piani e programmi» ai sensi della direttiva VAS.

D – *Osservazioni conclusive*

80. L'obbligo di effettuare la valutazione ambientale strategica è soggetto ad altre condizioni oltre alla classificazione del decreto controverso come piano o programma.

81. Il Conseil d'État ritiene, a tal proposito, che il decreto impugnato costituisca una misura che, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS, «è previst[a]» in base a disposizioni legislative o amministrative. Essa riguarda inoltre indubbiamente il settore energetico indicato nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a) e l'autorizzazione di progetti soggetti alla direttiva VIA ossia gli impianti eolici ai sensi dell'allegato II, punto 3, lettera i).

82. L'EDORA nega che le disposizioni del decreto possano avere effetti significativi sull'ambiente, ma ciò non costituisce, a ben vedere, una condizione per l'obbligo di valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS. È ben vero che dalla sentenza Dimos Kropias Attikis si potrebbe evincere il contrario, ma in tal caso la valutazione dei possibili effetti significativi sull'ambiente si limiterebbe alla questione di stabilire se possa essere escluso, sulla base di elementi oggettivi, che il piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato**********. Sembra inverosimile che ciò sia facilmente possibile nel caso della fissazione di valori limite, in particolare, per le emissioni acustiche e l'alternanza luci-ombra degli impianti eolici.

83. Il Conseil d'État dovrà probabilmente accertare se la valutazione ambientale e la partecipazione del pubblico, nell'ambito di altre iniziative della Vallonia sulla disciplina dell'assetto, abbiano esaminato a sufficienza anche gli effetti sull'ambiente del decreto impugnato, come afferma l'EDORA. La direttiva VAS non richiede, infatti, in linea di principio, un doppio esame degli effetti sull'ambiente, cosicché una separata valutazione ambientale del decreto sarebbe risultata probabilmente

********** Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU 2010, L 334, pag. 17).

********** Sentenza del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punto 47).

superflua**********. Ove fosse però corretta l'affermazione del sig. D'Oultremont e a., ossia che le indicazioni fornite nell'ambito di detta partecipazione del pubblico non sono state valutate, essa non potrebbe allora sostituire una specifica valutazione ambientale del decreto controverso.

V – **Conclusione**

84. Propongo, pertanto, alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

1) Un «piano o programma» ai sensi della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, è un atto che definisce i criteri e le modalità di assetto dei territori o di destinazione del suolo e le regole e procedure di controllo alle quali è assoggettata la realizzazione di uno o più progetti.

2) L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 non presuppone che il relativo piano o programma fissi un quadro di riferimento completo per l'autorizzazione di progetti.

3) Un decreto recante diverse disposizioni relative all'installazione di impianti eolici, ivi comprese misure di sicurezza, di controllo, di rimessione in pristino e di sicurezza, nonché norme in materia di inquinamento acustico definite con riferimento alle aree di pianificazione, volte a disciplinare quantomeno parte del quadro di riferimento per il rilascio di autorizzazioni amministrative di impianti indicati nell'allegato II, punto 3, lettera i), della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, dev'essere classificato quale «piano o programma» ai sensi della direttiva 2001/42.

********** Sentenza del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punto 58).