Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 16 settembre 2021 [1]

Causa C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
contro
Landkreis Rosenheim,
con l'intervento di:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ambiente – Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente – Valutazione ambientale strategica – Nozione di piani e programmi – Regolamento concernente la tutela del paesaggio che prevede divieti e requisiti di autorizzazione di carattere generale privi di nesso specifico con progetti concreti – Effetti giuridici della mancata valutazione ambientale strategica – Limitazione nel tempo degli effetti della sentenza – Facoltà del giudice nazionale di mantenere provvisoriamente gli effetti degli atti nazionali»

1. Nel presente rinvio pregiudiziale vengono sollevati alcuni problemi analoghi a quelli affrontati dalla Corte nella sentenza del 25 giugno 2020, relativa agli impianti eolici di Aalter e Nevele [2], sulla valutazione ambientale dei piani e programmi (in prosieguo: la «VAS»).

2. Nelle mie conclusioni presentate in tale causa ho affermato che la valutazione degli effetti di determinati «progetti» o di determinati «piani e programmi» sull'ambiente è uno degli strumenti principali del diritto dell'Unione per ottenere un elevato livello di tutela dell'ambiente [3].

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Sentenza A e a. (Impianti eolici di Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; in prosieguo: la «sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele»).

3 Conclusioni del 3 marzo 2020 (C-24/19, EU:C:2020:143; in prosieguo: le «conclusioni Impianti eolici di Aalter e Nevele», paragrafo 1).

3. La valutazione ambientale dei *progetti* è disciplinata dalla direttiva 2011/92/UE [4]; quella dei *piani e programmi*, dalla direttiva 2001/42/CE [5]. Le due direttive si completano a vicenda, poiché quest'ultima «mira a fare in modo che l'analisi dell'impatto ambientale sia eseguita prima della fase di pianificazione strategica delle azioni da parte delle autorità nazionali. Lo studio delle ripercussioni ambientali che impone è quindi più completo o globale di quello relativo a un progetto specifico» [6].

4. Come ho rilevato in quell'occasione, «[m]uovendo da tale premessa, la maggiore difficoltà consiste nell'individuare il livello in cui si colloca l'obbligo della [valutazione ambientale strategica di cui alla direttiva] VAS. È chiaro che esso si pone al di sopra della valutazione dei singoli progetti, ma è altresì chiaro che non dovrebbe essere esteso all'intera normativa di uno Stato membro che incide sull'ambiente» [7].

5. La presente causa illustra bene tale difficoltà, che sembra persistere nonostante i chiarimenti forniti dalla sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele. Occorrerà precisare ulteriormente quando un piano o programma contenga un quadro di riferimento per l'elaborazione di progetti rientranti nell'ambito di applicazione degli allegati I e II della direttiva VIA e richieda pertanto una VAS preliminare.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione. Direttiva 2001/42

6. L'articolo 1 dispone quanto segue:

«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».

7. A tenore dell'articolo 2:

«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

[4] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 2012, L 26, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva VIA»).

[5] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (GU 2001, L 197, pag. 30), nota altresì come direttiva sulla «valutazione ambientale strategica» (in prosieguo: la «direttiva VAS»).

[6] Conclusioni Impianti eolici di Aalter e Nevele, paragrafo 36.

[7] Ibidem, paragrafo 37.

– che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

b) per "valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;

(...)».

8. L'articolo 3 stabilisce quanto segue:

«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 o 7 della direttiva 92/43/CEE.

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

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.

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

(...)».

B. Diritto tedesco

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale)

9. L'articolo 2, paragrafo 7,[8] così dispone:

«(7) Ai fini della presente legge, sono considerati piani e programmi solo i piani e programmi previsti nella normativa federale o in atti giuridici dell'Unione europea

1) la cui elaborazione e adozione spettino a una pubblica autorità,

2) che siano elaborati da una pubblica autorità per essere adottati da un governo o mediante una procedura legislativa, o

3) che siano elaborati da terzi per essere adottati da una pubblica autorità.

(…)».

10. L'articolo 35 enuncia quanto segue:

«1. Sono soggetti a una valutazione ambientale strategica i piani e programmi

1) elencati nell'allegato 5, punto 1, o

2) elencati nell'allegato 5, punto 2, che definiscono un quadro di riferimento per le decisioni sull'ammissibilità dei progetti elencati nell'allegato 1 o di progetti che, ai sensi della normativa del Land, richiedono una valutazione dell'impatto ambientale o una valutazione preliminare del caso concreto.

2. I piani e programmi non contemplati nel paragrafo 1 richiedono una valutazione ambientale strategica solo se definiscono un quadro di riferimento per la decisione sull'ammissibilità dei progetti elencati nell'allegato 1 o di altri progetti e che, secondo una valutazione preliminare del caso concreto ai sensi del paragrafo 4, possono avere effetti significativi sull'ambiente (...).

3. I piani e i programmi definiscono un quadro di riferimento per la decisione sull'ammissibilità dei progetti se contengono criteri rilevanti per le successive decisioni di autorizzazione, in particolare riguardo alla necessità, alla portata, all'ubicazione, alla natura o alle condizioni operative dei progetti o riguardo all'utilizzo di risorse.

(…)».

[8] Versione del 24 febbraio 2010 (BGBl. I, pag. 94), come modificata dall'articolo 2 della legge del 12 dicembre 2019 (BGBl. I, pag. 2513).

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (Legge federale sulla tutela della natura e sulla conservazione del paesaggio), del 29 luglio 2009

11. L'articolo 20[9] prevede quanto segue:

«(…)

2. Possono essere tutelate parti della natura e del paesaggio

(…)

4) conformemente all'articolo 26, in quanto zone di tutela paesaggistica,

(…)».

12. L'articolo 26 stabilisce quanto segue:

«1. Le zone di tutela paesaggistica sono zone definite in modo giuridicamente vincolante nelle quali è richiesta una tutela speciale della natura e del paesaggio

1) per la conservazione, lo sviluppo o il ripristino del rendimento e del funzionamento dell'ecosistema o della capacità di rigenerazione e l'uso sostenibile del patrimonio naturale, compresa la tutela dei biotopi e degli habitat di determinate specie di fauna e flora selvatiche,

2) per la diversità, la peculiarità e la bellezza o la particolare rilevanza storico-culturale del paesaggio, o

3) per la loro particolare importanza per le attività ricreative.

2. Sono vietate nelle zone di tutela paesaggistica, in particolare ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e secondo quanto disposto in norme più particolareggiate, tutte le azioni che alterino il carattere di tali zone o siano contrarie all'obiettivo speciale di tutela delle stesse[10]».

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) (Legge del Land della Baviera concernente la tutela della natura, la cura del paesaggio e le attività ricreative all'aperto), del 23 febbraio 2011

13. L'articolo 12, paragrafo 1,[11] così recita:

«1. La tutela di parti della natura e del paesaggio ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, punti 1, 2, 4, 6 e 7, della legge federale sulla tutela della natura e sulla conservazione del paesaggio è attuata mediante norme di rango regolamentare, salvo che la presente legge disponga diversamente (…)».

9 Versione del 29 luglio 2009 (BGBl. I, pag. 2542), come modificata dall'articolo 1 della legge del 15 settembre 2017 (BGBl. I, pag. 3434).

10 In seguito all'udienza nella presente causa, l'articolo 22 del BNatSchG è stato completato con i paragrafi 2 bis e ter, per consentire il mantenimento in vigore degli atti giuridici che hanno definito zone di tutela della natura e del paesaggio in violazione della direttiva VAS in quanto non era stata effettuata una VAS preliminare.

11 GVBl. pag. 82, come modificato dall'articolo 11a, paragrafo 4, della legge del 10 dicembre 2019 (GVBl. pag. 686).

14. L'articolo 18 prevede quanto segue:

«1. Un'autorizzazione ufficiale richiesta ai sensi di una norma di tutela di rango regolamentare è sostituita da un'autorizzazione ufficiale richiesta in forza di altre disposizioni; tale autorizzazione può essere rilasciata solo se ricorrono i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione richiesta ai sensi della norma di tutela di rango regolamentare e con il consenso dell'autorità competente secondo il diritto in materia di tutela della natura.

(…)».

15. L'articolo 51 così dispone:

«1. Sono competenti:

(…)

3) i circondari e i comuni-circondario per l'adozione di regolamenti sulle zone di tutela paesaggistica di cui all'articolo 26 del BNatSchG,

(…)».

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet «Inntal Süd» (regolamento del Circondario di Rosenheim concernente la zona di tutela paesaggistica «Inntal Süd»), del 10 aprile 2013

16. L'articolo 1 di tale regolamento [12] stabilisce che «(...) [i]l corso del fiume Inn, compreso il bacino e le relative pianure alluvionali, è soggetto a tutela».

17. In relazione all'obiettivo di tutela, l'articolo 3 dispone quanto segue:

«Lo scopo della zona di tutela paesaggistica "Inntal Süd" è

1) garantire il rendimento dell'ecosistema; in particolare, conservare, promuovere e ripristinare le foreste alluvionali e le lanche, nonché le condizioni di vita delle specie tipiche della fauna e della flora adattate ad esse e le loro biocenosi;

2) preservare la diversità, la peculiarità e la bellezza del paesaggio naturale; in particolare, rafforzare il carattere di paesaggio fluviale e conservare il paesaggio culturale agricolo;

3) preservare e ottimizzare il funzionamento del regime delle acque in modo da favorire altresì la continuità del corso del fiume Inn e dei suoi affluenti, nonché la ritenzione delle acque di superficie;

4) salvaguardare e preservare per la collettività gli elementi paesaggistici significativi per le attività ricreative, rispettando nel contempo, per quanto possibile, la natura e il paesaggio, e canalizzare il traffico ricreativo».

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim n. 5, del 26 aprile 2013 (in prosieguo: il «regolamento Inntal Süd» o il «regolamento»).

18. Ai sensi dell'articolo 4, relativo ai divieti, «[s]ono vietate nella zona di tutela paesaggistica tutte le azioni che ne alterino il carattere o siano contrarie all'obiettivo di tutela perseguito (articolo 3)».

19. A tenore dell'articolo 5:

«1. Deve ottenere l'autorizzazione del Landratsamt Rosenheim (Amministrazione del Circondario di Rosenheim), in qualità di autorità inferiore responsabile della tutela della natura (articolo 43, paragrafo 2, punto 3, del BayNatSchG), chiunque, nella zona di tutela paesaggistica, intenda:

1) costruire, modificare o cambiare la destinazione d'uso di qualsiasi tipo di struttura [articolo 2, paragrafo 1, del Bayerische Bauordnung (regolamento edilizio del Land della Baviera)], anche qualora non sia necessario un permesso ai sensi della normativa in materia di costruzioni; rientrano in tale categoria, tra l'altro:

   a) gli edifici, ad esempio abitazioni, fabbricati agricoli o forestali, seconde case, rimesse per imbarcazioni, cabine per bagnanti, capanni per attrezzi, chioschi di vendita (...);

   b) recinzioni e altre barriere;

   c) moli e costruzioni rivierasche;

   d) modifiche della superficie del terreno conseguenti a scavi o rinterri, in particolare lo sviluppo e la gestione di nuovi cantieri, cave di ghiaia, cave di sabbia, pozzi di fango o cave di creta e altre perforazioni, nonché discariche. Quanto precede non si applica ai rinterri o agli scavi di superficie fino a 500 m^2 e 0,3 m di altezza o di profondità finalizzati al miglioramento del suolo in zone già a destinazione agricola;

2) se non si tratta di strutture già comprese nel punto 1,

   a) erigere pannelli e cartelloni, compresi i dispositivi pubblicitari, aventi una superficie superiore a 0,5 m^2, a meno che indichino, in immobili residenziali e locali commerciali, la denominazione delle abitazioni e dei negozi;

   b) effettuare la posa di fili conduttori, cavi o tubi sopra o sotto la superficie e collocare pali;

   c) costruire o modificare sostanzialmente strade, sentieri o spazi, in particolare campeggi, campi sportivi, aree da gioco e aree di balneazione o strutture analoghe;

   d) installare furgoni di vendita oppure montare, collocare e gestire punti vendita e distributori automatici;

3) circolare con qualsiasi tipo di veicolo a motore fuori da strade, sentieri e spazi aperti alla circolazione pubblica o parcheggiarli in tali spazi; (…)

4) estrarre acqua dalla superficie oltre l'uso comune consentito o dal sottosuolo, alterare i corpi idrici, le loro rive o i loro letti, l'afflusso o il deflusso delle acque o il livello piezometrico, creare nuovi corpi idrici o costruire sistemi di drenaggio;

5) drenare, prosciugare o distruggere in qualsiasi altro modo o provocare danni significativi a biotopi di particolare valore ecologico ai sensi dell'articolo 30 del BNatSchG e dell'articolo 23 del BayNatSchG, segnatamente torbiere, paludi, canneti, paludi a grandi carici, praterie umide ricche di ciperacee e giunchi, prati di gramigne, sorgenti, torbiere boscose, boschi, terreni pantanosi e boschi alluvionali, nonché aree naturali o seminaturali di acque interne correnti o stagnanti, comprese le loro rive e la relativa vegetazione ripariale naturale o seminaturale, nonché aree di colmatazione naturali o seminaturali, lanche e aree periodicamente inondate (…);

6) arare, concimare o imboschire i prati che forniscono lettiere per il bestiame, trasformarli in prati per più sfalci annuali o destinarli a pascolo;

7) inseguire, catturare o uccidere animali selvatici o rimuovere i loro siti di riproduzione o di habitat o i loro nidi;

8) tagliare, abbattere o rimuovere in qualsiasi altro modo, in aree aperte e all'esterno dei boschi, singoli alberi, siepi, recinti vivi, boschetti o arbusti di campo che caratterizzano il paesaggio; (…)

9) effettuare disboscamenti totali o parziali, realizzare primi imboschimenti o tagliare a raso in tale contesto oltre 0,5 ettari, trasformare boschi caducifoglie, misti o alluvionali in boschi a predominante contenuto di conifere o impiantare colture specializzate (ad esempio, vivai);

10) distruggere o alterare in modo sostanziale, sulle rive dei corpi idrici, la vegetazione ripariale, canneti, o popolazioni di piante acquatiche, inoltrarsi in canneti o masse di piante acquatiche e utilizzare sostanze chimiche per l'eliminazione o il controllo dei canneti o per la pulizia dei canali di irrigazione; (…)

11) depositare rifiuti, detriti e altri oggetti, se non già soggetti alla normativa in materia di rifiuti, in luoghi diversi da quelli autorizzati, anche qualora non si intenda realizzare un rinterro ai sensi della normativa in materia di costruzioni;

12) campeggiare o parcheggiare roulotte (compresi rimorchi pieghevoli) o veicoli abitativi motorizzati al di fuori dei luoghi autorizzati o permettere tali comportamenti;

13) far decollare o atterrare aeromobili, ai sensi del Luftverkehrgesetz (legge sull'aviazione), al di fuori degli aerodromi autorizzati.

2. Fatte salve altre disposizioni normative, l'autorizzazione è concessa se la misura prevista non provoca nessuno degli effetti elencati al paragrafo 4 o se tali effetti possono essere compensati mediante prescrizioni accessorie.

(…)».

20. In riferimento alle esenzioni, l'articolo 7 dispone quanto segue:

«1. Alle condizioni previste dall'articolo 67 del BNatSchG, è possibile concedere, in singoli casi, un'esenzione dai divieti di cui all'articolo 4 del presente regolamento (...)».

II. Fatti, controversia e questioni pregiudiziali

21. Il Landkreis Rosenheim (Circondario di Rosenheim, Germania) ha adottato, con effetto dal 27 aprile 2013, il regolamento Inntal Süd senza sottoporlo a una VAS né a un esame preliminare a tale valutazione.

22. Il regolamento assoggetta a tutela una zona con una superficie di circa 4 021 ettari, circa 650 ettari in meno di quella interessata dalle norme precedenti, del 1952 e 1977, che sono state abrogate in tutto o in parte.

23. La Bund Naturschutz in Bayern e.V. (in prosieguo: la «Bund Naturschutz») è un'associazione per la tutela dell'ambiente che aveva partecipato alla procedura di elaborazione del regolamento Inntal Süd. Non essendo soddisfatta del suo contenuto, essa lo ha impugnato dinanzi al Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore del Land della Baviera, Germania), che ha respinto il suo ricorso in quanto irricevibile.

24. Il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) deve pronunciarsi sul ricorso per cassazione («Revision») interposto avverso la decisione di primo grado.

25. Secondo il giudice del rinvio, il ricorso per cassazione sarebbe irricevibile secondo il diritto nazionale. Per quanto riguarda la domanda di controllo di legittimità, la ricorrente non potrebbe dedurre alcuna violazione di legge e sarebbe pertanto priva della legittimazione ad agire. Tale domanda non sarebbe ricevibile in quanto il regolamento Inntal Süd non costituisce una decisione e non è soggetto, in base al diritto nazionale, all'obbligo di effettuare una VAS o un esame preliminare.

26. Detto giudice aggiunge che, tuttavia, la risposta alle questioni pregiudiziali potrebbe condurre all'accoglimento delle domande della Bund Naturschutz.

27. Le prime due questioni sono dirette ad acclarare se, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS, fosse obbligatorio effettuare una VAS in relazione al regolamento. In caso affermativo, il ricorso sarebbe ricevibile e andrebbe accolto anche nel merito: il giudice dovrebbe prevedibilmente dichiarare inefficace il regolamento Inntal Süd, in quanto risulterebbe omessa una fase del procedimento necessaria per la sua adozione.

28. Anche la terza questione, concernente l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS, è rilevante ai fini della decisione. Se il regolamento Inntal Süd istituisse un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, ai sensi di detta disposizione, il Circondario di Rosenheim avrebbe dovuto sottoporlo a un esame preliminare in base al diritto nazionale e quindi a un esame caso per caso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva VAS. In tale ipotesi, il ricorso sarebbe ricevibile e fondato e il regolamento dovrebbe essere dichiarato inefficace.

29. In siffatto contesto, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) solleva le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva [VAS] debba essere interpretato nel senso che anche un regolamento concernente la tutela della natura e del paesaggio, il quale preveda divieti generali con possibilità di esenzione e requisiti di autorizzazione che non presentano alcun nesso specifico con i progetti di cui agli allegati della direttiva [2011/92/UE (direttiva VIA)], definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della [direttiva VIA].

2. Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva [VAS] debba essere interpretato nel senso che piani e programmi siano stati elaborati per i settori agricolo, forestale, di destinazione dei suoli, etc. quando mirano a definire un quadro di riferimento proprio per uno o più di tali settori, ovvero se sia sufficiente che vengano stabiliti divieti generali e requisiti di autorizzazione per la tutela della natura e del paesaggio, che costituiscono oggetto di valutazione nelle procedure di autorizzazione relativamente ad una molteplicità di progetti e di utilizzazioni e possono avere un effetto indiretto ("di riflesso") su uno o più di detti settori.

3. Se l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva [VAS] debba essere interpretato nel senso che un regolamento per la tutela della natura e del paesaggio definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti quando contempli divieti generali e requisiti di autorizzazione relativi ad una molteplicità di progetti e misure nella zona di protezione descritti in termini astratti, ma al momento della sua adozione non siano previsti né prevedibili progetti concreti, e manchi pertanto un nesso specifico con questi ultimi».

30. Hanno presentato osservazioni scritte la Bund Naturschutz, il Circondario di Rosenheim, il Landesanwaltschaft Bayern, i governi tedesco, ceco e irlandese nonché la Commissione europea. Ad eccezione del governo ceco, tutti sono intervenuti all'udienza tenutasi il 7 giugno 2021.

III. Valutazione

A. Sulle questioni pregiudiziali prima e seconda

31. Il giudice del rinvio chiede se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS debba essere interpretato nel senso che una normativa quale il regolamento controverso costituisce un piano o programma soggetto all'obbligo di VAS.

32. Nella sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele, la Corte ha dichiarato, tra l'altro, quanto segue:

– «Lo scopo di tale direttiva, come rammentato nel suo articolo 1, è 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».

– «Pertanto, come emerge dal citato articolo 1, l'obiettivo essenziale della direttiva [VAS] consiste nel sottoporre i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente ad una valutazione ambientale nel corso della loro elaborazione ed anteriormente alla loro adozione».

– «Inoltre, l'interpretazione estesa della nozione di "piani e programmi" è conforme agli impegni internazionali dell'Unione, quali risultano in particolare dall'articolo 2, paragrafo 7, della convenzione d'Espoo» [13].

33. Le norme che disciplinano l'ambito di applicazione della direttiva VAS sono principalmente contenute in due articoli tra loro correlati:

– l'articolo 2, lettera a), definisce le condizioni cumulative che devono essere soddisfatte dai piani e dai programmi affinché sia ad essi applicabile la direttiva: a) l'essere «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 b) l'essere previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

– l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), indica le condizioni per identificare, tra tali piani e programmi, quelli che possono avere effetti significativi sull'ambiente e che, pertanto, devono essere sottoposti a una VAS, ossia quelli che: a) sono elaborati per determinati settori e attività economiche (sensibili), e b) «definiscono» il quadro di riferimento per l'autorizzazione di futuri progetti.

34. L'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS estende l'obbligo di VAS ai piani e programmi che riguardano attività non sensibili, ma hanno un elevato impatto ambientale. Su tali piani e programmi verte la terza questione pregiudiziale.

35. Dalla combinazione delle menzionate disposizioni derivano, in realtà, quattro requisiti che esaminerò per stabilire se una normativa locale quale il regolamento Inntal Süd sia un piano o un programma rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS.

36. La premessa dalla quale muove il giudice del rinvio è che, alla luce della giurisprudenza della Corte, detto regolamento «costituisce un piano o programma ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva [VAS]» [14]. È un'affermazione che, come esporrò, condivido.

1. Elaborazione o adozione del piano o programma da parte di un'autorità dello Stato membro

37. Il primo requisito, la cui valutazione di solito non presenta problemi ermeneutici, esige che la normativa nazionale sia stata adottata o elaborata da un'autorità di uno Stato membro, a livello nazionale, regionale o locale.

38. Nel presente procedimento è pacifico che il regolamento sia stato adottato da un'autorità locale tedesca, vale a dire il Circondario di Rosenheim.

2. Piano o programma previsto da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative

39. Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS, i piani o programmi adottati dalle autorità di uno Stato membro, che rientrano nel suo ambito di applicazione, sono quelli «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

[13] Punti 45, 46 e 49, con citazione delle sentenze del 22 settembre 2011, Valčiukienė e a. (C-295/10, EU:C:2011:608, punto 37), e del 7 giugno 2018, Thybaut e a. (C-160/17, EU:C:2018:401; in prosieguo: la «sentenza Thybaut e a.», punto 61).

[14] Decisione di rinvio, punto 19.

40. A partire dalla sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a., devono essere considerati «previsti» ai sensi e ai fini dell'applicazione di detta direttiva i piani e programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinano le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione [15].

41. Con tale interpretazione, la Corte ha operato una lettura *estensiva* della direttiva 2001/42, ritenendo che essa si applica ai piani e ai programmi previsti dalle disposizioni legislative o regolamentari nazionali, indipendentemente dal fatto che la loro adozione sia *obbligatoria* o *facoltativa* [16].

42. Tale giurisprudenza è stata «messa in discussione» ed è stato espressamente proposto alla Corte di modificarla nella causa Impianti eolici di Aalter e Nevele.

43. Tuttavia, in detta causa la Corte ha rifiutato di modificare la sua giurisprudenza precedente. Essa ha ribadito che gli «obiettivi [della direttiva] rischierebbero di essere compromessi se [il suo] articolo 2, lettera a), (...) fosse interpretato nel senso che solo i piani o programmi la cui adozione è obbligatoria sono soggetti all'obbligo di una valutazione ambientale sancito da tale direttiva. Infatti, da un lato, (...) spesso l'adozione di detti piani o programmi non è imposta in maniera generale. Dall'altro lato, un'interpretazione del genere consentirebbe ad uno Stato membro di eludere facilmente tale obbligo di valutazione ambientale, omettendo volontariamente di prevedere che le autorità competenti siano tenute ad adottare siffatti piani o programmi» [17].

44. L'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva VAS va quindi interpretato «nel senso che devono essere considerati "previsti", ai sensi e ai fini dell'applicazione di tale direttiva, i piani e i programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinano le autorità competenti ad adottarli e la loro procedura di elaborazione» [18].

45. Il Landesanwaltschaft Bayern invita un'altra volta la Corte a modificare la sua giurisprudenza [19], ma non fornisce, a mio parere, nuovi argomenti di rilievo a sostegno della propria tesi. Il giudice del rinvio non solleva invece alcuna questione su tale punto.

46. Dopo la sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele, ritengo che la questione sia stata definitivamente risolta dalla Grande Sezione della Corte e che non vi sia motivo di rivedere tale giurisprudenza.

[15] Sentenze del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159; in prosieguo: la «sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a.», punto 31); Thybaut e a., punto 43, e del 12 giugno 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483; in prosieguo: la «sentenza CFE», punto 54).

[16] Nella causa Inter-Environnement Bruxelles e a., l'avvocato generale Kokott ha offerto un'interpretazione più restrittiva: richiederebbero una VAS solo i piani e programmi la cui adozione sia *obbligatoria*, in quanto imposta da una norma del diritto interno (conclusioni presentate dell'avvocato generale Kokott il 17 novembre 2011 nella causa Inter-Environnement Bruxelles e a., C-567/10, EU:C:2011:755, paragrafi 18 e 19). Nelle conclusioni del 25 gennaio 2018 relative alla causa Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-671/16, EU:C:2018:39, paragrafi 41 e 42), l'avvocato generale Kokott ha ribadito la sua tesi, affermando che la Corte ha esteso l'ambito di applicazione della direttiva VAS più di quanto fosse nelle intenzioni del legislatore e più di quanto gli Stati membri potessero prevedere.

[17] Sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 48.

[18] Sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 52.

[19] Punto 10 delle osservazioni scritte del Landesanwaltschaft Bayer.

47. Secondo il giudice del rinvio [20], il regolamento Inntal Süd è stato adottato in forza di disposizioni autorizzative del BNatSchG. Si tratterebbe, pertanto, di un regolamento *previsto* dalle disposizioni legislative, sebbene la sua elaborazione non fosse *obbligatoria*. Esso soddisfa quindi il secondo requisito per essere un piano o programma soggetto all'obbligo di VAS.

3. Piano o programma elaborato per un settore economico (sensibile) rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva VAS

48. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS dispone che, salvo quanto indicato al paragrafo 3 della medesima norma, «viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi (...) 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».

49. Nelle parole della Corte, l'«articolo 3 della direttiva 2001/42 subordina l'obbligo di sottoporre un piano o programma particolare a una valutazione ambientale alla condizione che il piano o il programma, previsto da tale disposizione, possa avere effetti significativi sull'ambiente (...). Più particolarmente, in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, sono soggetti ad una valutazione ambientale sistematica i piani e i programmi che sono elaborati per determinati settori e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II alla direttiva 2011/92 (...)» [21].

50. Si tratta di settori *sensibili* sotto il profilo ambientale, come risulta dagli allegati I e II della direttiva VIA e dalla direttiva 92/43/CEE [22], che sono sistematicamente soggetti a VAS [23].

51. Secondo il giudice del rinvio, il regolamento Inntal Süd è stato adottato per un *settore* (quello della protezione della natura e della conservazione del paesaggio) che non soddisferebbe i requisiti di cui all'articolo 5 della direttiva VAS e, pertanto, non rientrerebbe tra quelli menzionati nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva [24].

52. Detto giudice aggiunge inoltre che la Corte si è pronunciata in poche occasioni sul requisito dell'«elaborazione» per un settore specifico e chiede pertanto che essa stabilisca:

– se l'«elaborazione» richieda un orientamento concreto e mirato verso uno dei settori di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS ovvero

– se sia sufficiente che i piani e i programmi abbiano effettivamente un impatto su tali settori (nella fattispecie: agricolo, forestale, destinazione dei suoli), benché siano stati elaborati per un

[20] Punto 19 della decisione di rinvio, che cita quale base giuridica del regolamento l'articolo 12, paragrafo 1, prima frase, l'articolo 20, paragrafo 2, e l'articolo 26 del BNatSchG (che disciplinano il potere di adottare, modificare o abrogare i regolamenti sulle zone di tutela del paesaggio), in combinato disposto con l'articolo 51, paragrafo 1, punto 3, e l'articolo 52 del BayNatSchG (i quali stabiliscono rispettivamente l'ente amministrativo competente – nel caso di specie, il Circondario di Rosenheim – e la procedura).

[21] Sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 65.

[22] Direttiva del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7).

[23] Tuttavia, se i piani e i programmi in tali settori sensibili determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani o programmi summenzionati, essi dovrebbero essere valutati soltanto quando gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente (articolo 3, paragrafo 3, della direttiva VAS). V. considerando 10 di detta direttiva.

[24] Decisione di rinvio, punto 27. Il giudice del rinvio deduce dal considerando 10, dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), e dall'articolo 5 della direttiva VAS che richiedono una VAS preliminare i piani e i programmi elaborati ed espressamente rivolti a uno dei settori menzionati nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), tra i quali non figurerebbe quello della presente controversia.

diverso settore, non contemplato dalla suddetta disposizione (nella fattispecie: protezione della natura e conservazione del paesaggio) [25].

53. È vero che la Corte non si è mostrata particolarmente esigente nell'analizzare tale presupposto per stabilire se un piano o programma richieda una VAS preliminare alla sua adozione. È sufficiente che il piano o programma riguardi, interessi, si riferisca a o incida su uno di tali settori perché sia ritenuto *elaborato* per tale settore, se figura tra quelli inclusi nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS [26].

54. La Corte ha inoltre interpretato in senso estensivo i settori sensibili elencati in detta disposizione. In particolare:

– ha dichiarato che la menzione della «pianificazione territoriale» e della «destinazione dei suoli» indica che «il settore interessato non si limita alla destinazione del suolo, in senso stretto, vale a dire alla ripartizione del territorio in zone e alla definizione delle opere autorizzate all'interno di tali zone, bensì copre necessariamente un ambito più ampio» [27];

– ha ritenuto che un decreto che definisce un perimetro di consolidamento urbano e consente deroghe alle prescrizioni urbanistiche relative alle costruzioni e alla gestione del territorio rientra nel settore «della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS [28];

– ha statuito che richiedeva una VAS un decreto presidenziale che determinava misure di protezione di un massiccio montuoso e di taluni parchi metropolitani [29], il cui articolo 1 indicava, tra l'altro, che il suo obiettivo era la «protezione del paesaggio» [30].

55. A mio parere, nulla osta a che misure nazionali volte alla tutela della natura e del paesaggio siano *elaborate per* i settori sensibili individuati dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS, anche qualora non mirino direttamente e specificamente, bensì in modo indiretto, alla loro conservazione. Pertanto, ove ricorrano gli altri presupposti, i piani e programmi pertinenti richiederanno, generalmente, una VAS preliminare alla loro adozione.

25 Decisione di rinvio, punto 29.

26 V. sentenze Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 66; dell'8 maggio 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus» e a. (C-305/18, EU:C:2019:384, punto 48); del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., (C-671/16, EU:C:2018:403; in prosieguo: la sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a., punti da 42 a 45); Thybaut e a., punti da 47 a 49, e del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a. (C-290/15, EU:C:2016:816; in prosieguo: la «sentenza D'Oultremont e a.», punto 44).

27 Sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a., punto 43.

28 Sentenza Thybaut e a., punti 48 e 49.

29 Si trattava del decreto del Presidente della Repubblica n. 187/2011, del 14 giugno 2011, di determinazione di misure di protezione del massiccio montuoso dell'Imetto e dei parchi metropolitani di Goudi e Ilisiae, in Grecia, per adeguare la protezione di tale paesaggio al piano urbanistico per la grande regione di Atene. Ai sensi dell'articolo 1 di tale decreto: «[o]ggetto del presente decreto è la protezione efficace del massiccio montuoso dell'Imetto e delle sue pendici grazie alla gestione e conservazione ecologica degli habitat, della flora e della fauna, alla valorizzazione delle attività ecologiche di rilievo per il bacino dell'Attica, *alla protezione del paesaggio* e al controllo delle costruzioni» (il corsivo è mio)

30 Sentenza del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punto 20).

56. Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione sostiene che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS contiene un elenco tassativo di settori specifici, che non può essere ampliato né esteso ad altri settori non espressamente contemplati, poiché tale era la volontà del legislatore [31].

57. Le sentenze della Corte non aggiungono nuovi settori sensibili a tale elenco tassativo. Esse si limitano ad interpretare in maniera non restrittiva i settori menzionati in detto elenco e a non esigere che il piano o programma sia stato elaborato con un orientamento diretto ed esplicito verso uno o più di tali settori, essendo sufficiente che li riguardi, vi faccia riferimento o incida su di essi.

58. Condivido l'interpretazione della Corte e non vedo alcuna ragione per proporre una modifica di tale orientamento giurisprudenziale.

59. Il tenore letterale dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS conforta questa interpretazione della norma. Varie versioni linguistiche utilizzano una terminologia che ne legittima l'applicazione a tutti i piani o programmi elaborati *per* i settori sensibili [32]. Tale sintagma consente di interpretare la norma nel senso che il piano o il programma non deve essere rivolto espressamente ed esclusivamente a uno di detti settori: è sufficiente che incida significativamente su di esso.

60. Contrariamente a quanto ritengono i governi tedesco, irlandese e ceco, siffatta interpretazione non implica un'estensione ingiustificata dell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva VAS, a scapito del suo paragrafo 4. Con essa si evita, a mio avviso, che gli Stati membri eludano l'obbligatorietà della VAS per piani e programmi che incidono su settori sensibili, presentandoli con una terminologia diversa, ad esempio indicando che essi sono orientati alla tutela della natura e del paesaggio.

61. In realtà, le obiezioni relative a tale aspetto muovono da un equivoco terminologico: la tutela della natura e del paesaggio non è, in senso proprio, un *settore* che possa essere posto sullo stesso piano di quelli specificamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS. Se tale equiparazione fosse possibile, entrerebbe in gioco la regola ermeneutica inclusio unius, exclusio alterius e, in effetti, l'assenza di tale *presunto settore* dall'elenco equivarrebbe alla sua esclusione.

62. Tuttavia, i settori elencati nella disposizione si riferiscono ad ambiti di azione ben precisi (agricolo, della pesca, dei trasporti, energetico, delle telecomunicazioni, ecc.), mentre la tutela della natura e del paesaggio è un obiettivo trasversale, che può ispirare e giustificare di per sé misure che incideranno, più o meno direttamente, su ciascuno di tali settori sensibili.

[31] Nella proposta di direttiva del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale (COM/96/0511 final; GU 1997, C 129, pag. 14), la Commissione ha proposto un elenco aperto e non esaustivo di settori sensibili, per i quali i piani e programmi richiedevano obbligatoriamente una VAS preliminare. Tuttavia, con la posizione comune definita dal Consiglio il 30 marzo 2000 (GU 2000, C 137, pag. 11) in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale è stato deciso di introdurre un elenco esaustivo di settori sensibili.

[32] Piani e programmi «que se elaboren con respecto a» (versione spagnola); «élaborés pour» (versione francese); «which are prepared for» (versione inglese); «che sono elaborati per» (versione italiana); «que tenham sido preparados para» (versione portoghese). La versione tedesca sembra più restrittiva, in quanto parla di piani e programmi che «in den Bereichen (...) ausgearbeitet werden».

63. Non vedo per quale motivo i requisiti di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva VAS potrebbero «adattarsi» [33] ai piani e programmi nei settori elencati ma non, invece, a un regolamento che miri direttamente a tutelare la natura e il paesaggio e indirettamente influisca sui medesimi. Nulla osta, a mio parere, all'elaborazione di una relazione che individui, descriva e valuti i probabili effetti significativi sull'ambiente derivanti dall'applicazione di un piano o programma il cui obiettivo sia la tutela della natura e del paesaggio [34].

64. Il regolamento Inntal Süd, che tutela la natura e il paesaggio in una delle zone individuate dalla normativa bavarese (che costituiscono circa il 30% del territorio di tale Land), incide simultaneamente su alcuni dei *settori sensibili* sopra menzionati.

65. La Bund Naturschutz ne descrive l'impatto sulla «destinazione dei suoli», settore espressamente ricompreso nell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS. Il regolamento stabilisce, tra l'altro, norme relative alla realizzazione di lavori di costruzione e all'esercizio di attività agricole e forestali, cosicché sembra indiscutibile il nesso con la «destinazione dei suoli» (compresa la «pianificazione territoriale») [35].

66. Il regolamento impone il requisito della previa autorizzazione amministrativa per numerose attività nella zona protetta [36]. Tali autorizzazioni *tutelano* i suoli contro determinati tipi di utilizzo e costituiscono, a mio avviso, misure relative alla destinazione degli stessi e alla pianificazione territoriale: entrambi i settori, ripeto, sono menzionati all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva VAS.

67. In particolare, l'articolo 5 del regolamento prevede il requisito dell'autorizzazione per la costruzione di immobili [37], la gestione delle acque [38], la manutenzione dei prati [39] e la silvicoltura [40], tra altre attività [41].

33 Decisione di rinvio, punto 27.

34 Nulla impedirebbe di individuare, descrivere e valutare gli effetti sull'ambiente di una norma come il regolamento, sia positivi che negativi (ad esempio, quelli derivanti dalla riduzione dell'ambito di applicazione territoriale rispetto alle norme precedenti, in modo da consentire progetti di costruzione di abitazioni in aree fino ad allora protette). Tutto ciò fermo restando che tale relazione, dal momento che non conterrebbe un vero e proprio quadro di riferimento, non dovrebbe essere necessariamente sottoposta a una VAS, come spiegherò nel prosieguo.

35 Il giudice del rinvio riconosce (punto 22 della decisione di rinvio) che il «regolamento prevede (…) una serie di divieti generali e di requisiti di autorizzazione *per un gran numero di progetti* e di utilizzazioni». Il corsivo è mio.

36 L'avvocato generale Kokott, nelle sue conclusioni relative alle cause CFE e Terre wallonne (C-43/18 e C-321/18, EU:C:2019:56), paragrafo 43, si è limitata ad affermare che «[s]ono facilmente comprensibili i dubbi manifestati da alcune parti circa la possibilità che la designazione di una zona speciale di conservazione o la fissazione degli obiettivi di conservazione per i siti Natura 2000 di una regione vengano ascritte a uno di tali settori [previsti all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2001/42]».

37 Articolo 5, paragrafo 1, punto 1.

38 Articolo 5, paragrafo 1, punti 4 e 5.

39 Articolo 5, paragrafo 1, punto 6.

40 Articolo 5, paragrafo 1, punti 8, 9 e 10.

41 Secondo la Bund Naturschutz (pag. 17 della versione in lingua francese delle sue osservazioni scritte), il medesimo articolo potrebbe incidere sulla destinazione dei suoli, influendo sui futuri lavori di costruzione, in quanto non contiene una «clausola preventiva di apertura», quale interpretata dalla giurisprudenza nazionale. La risposta a tale argomento dipenderà, tuttavia, dall'interpretazione del diritto nazionale.

4. Piano o programma che definisce un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva VIA

68. Un piano o programma è obbligatoriamente soggetto a VAS, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS, se, oltre ad essere elaborato per determinati settori sensibili, definisce il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA [42].

69. Pertanto, detta disposizione richiede, ai fini dell'assoggettamento alla VAS:

– che i piani o programmi definiscano il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, e

– che si tratti di progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA.

a) Piano o programma che prevede l'autorizzazione dei progetti previsti negli allegati I e II della direttiva VIA

70. A tenore dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva VIA, il termine «progetto» comprende:

– 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.

71. Il vocabolo «progetto», come definito [in particolare all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), primo trattino, della direttiva VIA], si riferisce a lavori o interventi di modifica della realtà fisica del sito [43].

72. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA, i progetti che devono essere sottoposti a valutazione sono quelli per i quali si prevede «un significativo impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione», come definiti all'articolo 4, che rinvia a quelli elencati negli allegati I e II di tale direttiva [44].

73. Dal combinato disposto dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva VIA risulta che i progetti che rientrano nell'allegato I di tale direttiva presentano, per loro natura, un rischio di significativo impatto ambientale e devono essere tassativamente oggetto di una VIA [45].

74. Quanto ai progetti elencati nell'allegato II, gli Stati membri determinano se essi debbano essere sottoposti a VIA mediante un esame caso per caso oppure soglie o criteri prestabiliti.

[42] Sentenza dell'8 maggio 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus» e a. (C-305/18, EU:C:2019:384, punto 47), e sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 65.

[43] Sentenze del 19 aprile 2012, Pro-Braine e a. (C-121/11, EU:C:2012:225, punto 31); del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 62), e del 9 settembre 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, punto 32).

[44] Sentenze del 17 marzo 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a. (C-275/09, EU:C:2011:154, punto 25), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 74).

[45] Sentenze del 24 novembre 2011, Commissione/Spagna (C-404/09, EU:C:2011:768, punto 74); dell'11 febbraio 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e a. (C-531/13, EU:C:2015:79, punto 20), e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 75).

75. Il regolamento Inntal Süd contiene disposizioni relative sia ad attività che non rientrano nella sopraindicata nozione di progetto di cui alla direttiva VIA, sia ad altre che invece vi rientrano.

76. Infatti, come affermato dalla Commissione [46], il regolamento riguarda alcune attività che, pur dovendo ottenere una previa autorizzazione amministrativa, risultano estranee alla nozione di progetto [47]. Nessuna di esse comporta la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere, né interventi fisici sull'ambiente naturale o sul paesaggio. Di conseguenza, esse non corrispondono alla nozione di progetto ai sensi della direttiva VIA e la norma che le contempla non richiede, pertanto, una VAS preliminare.

77. Tuttavia, il regolamento Inntal Süd prevede, allo stesso tempo, la necessità di un'autorizzazione per svolgere nella zona di tutela altre attività che invece rientrano nell'elenco di progetti enumerati negli allegati I e II della direttiva VIA. Ciò vale per varie attività descritte negli articoli 4 e 5 di detto regolamento [48]. Rammento, inoltre, che tale è anche la valutazione del giudice del rinvio [49].

78. Queste ultime attività (soggette ad autorizzazione ai sensi dell'articolo 5 del regolamento) rientrano, ripeto, senza difficoltà tra i progetti di cui agli allegati I e II della direttiva VIA [50].

79. Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 1, punto 1, del regolamento menziona la necessità dell'autorizzazione per «costruire, modificare o cambiare la destinazione d'uso di *qualsiasi tipo di struttura* [51], anche qualora non sia necessario un permesso ai sensi della normativa in materia di costruzioni». A tali strutture si riferiscono vari tipi di progetti menzionati negli allegati I e II della direttiva VIA.

80. In sintesi, il regolamento Inntal Süd potrebbe essere qualificato, in linea di principio, come uno dei piani o programmi che prevedono l'autorizzazione dei progetti previsti negli allegati I e II della direttiva VIA, per quanto riguarda la necessità di una VAS preliminare.

81. Il passo successivo è verificare se il regolamento contenga altresì un quadro di riferimento per l'elaborazione di progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva VIA.

46 Punto 22 delle sue osservazioni scritte.

47 Tra esse rientrano: «installare furgoni di vendita oppure montare, collocare e gestire punti vendita e distributori automatici» (articolo 5, paragrafo 1, punto 2, lettera d)); «circolare con qualsiasi tipo di veicolo a motore fuori da strade, sentieri e spazi aperti alla circolazione pubblica o parcheggiarli in tali spazi» (articolo 5, paragrafo 1, punto 3); «campeggiare o parcheggiare roulotte (compresi i rimorchi pieghevoli) o veicoli abitativi motorizzati al di fuori dei luoghi autorizzati o permettere tali comportamenti» (articolo 5, paragrafo 1, punto 12); «far decollare o atterrare aeromobili (…) al di fuori degli aerodromi autorizzati» (articolo 5, paragrafo 1, punto 13).

48 Ai sensi dell'articolo 4, sono vietate «nella zona di tutela paesaggistica tutte le azioni che ne alterino il carattere o siano contrarie all'obiettivo di tutela perseguito». All'articolo 5 il divieto è esteso a «costruire, modificare o cambiare la destinazione d'uso di qualsiasi tipo di struttura (...)» (paragrafo 1, punto 1); «effettuare la posa di fili conduttori, cavi o tubi sopra o sotto la superficie e collocare pali» [paragrafo 1, punto 2, lettera b)]; «costruire o modificare sostanzialmente strade, sentieri o spazi, in particolare campeggi, campi sportivi, aree da gioco e aree di balneazione o strutture analoghe» [paragrafo 1, punto 2, lettera c)]; «estrarre acqua dalla superficie oltre l'uso comune consentito o dal sottosuolo, alterare i corpi idrici, le loro rive o i loro letti, l'afflusso o il deflusso delle acque o il livello piezometrico, creare nuovi corpi idrici o costruire sistemi di drenaggio» (paragrafo 1, punto 4); «tagliare, abbattere o rimuovere in qualsiasi altro modo, in aree aperte e all'esterno dei boschi, singoli alberi, siepi, recinti vivi, boschetti o arbusti di campo che caratterizzano il paesaggio» (paragrafo 1, punto 8); «effettuare disboscamenti totali o parziali, realizzare primi imboschimenti o tagliare a raso in tale contesto oltre 0,5 ettari, trasformare boschi caducifoglie, misti o alluvionali in boschi a predominante contenuto di conifere o impiantare colture specializzate (ad esempio, vivai)» (paragrafo 1, punto 9).

49 Paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

50 Progetti di «costruzione di autostrade e vie di rapida comunicazione» [allegato I, punto 7, lettera b)], di «costruzione di nuove strade a quattro o più corsie» [allegato I, punto 7, lettera c)], «di gestione delle risorse idriche per l'agricoltura, compresi i progetti di irrigazione e di drenaggio delle terre» [allegato II, punto 1, lettera c)], o «[p]rimi rimboschimenti e disboscamento a scopo di conversione a un altro tipo di sfruttamento del suolo» [allegato II, punto 1, lettera d)].

51 Il corsivo è mio.

b) Piano o programma che definisce un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti

82. L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS richiede che il piano o il programma definisca il quadro per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA.

83. Tale condizione è quella che solleva maggiori difficoltà nell'applicazione della direttiva VAS. Come ho rilevato a suo tempo, «la necessità che tali piani e programmi costituiscano il *quadro di riferimento* per la successiva autorizzazione di progetti che hanno effetti significativi sull'ambiente [è] l'elemento principale per circoscrivere in modo corretto il campo di applicazione della direttiva VAS, senza interferire eccessivamente con l'attività legislativa degli Stati membri» [52].

84. L'espressione «che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti» non contiene alcun rinvio ai diritti nazionali. È quindi una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di quest'ultima [53].

85. Un piano o un programma definisce un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva VIA quando costituisce un «atto che fissi, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente» [54].

86. In tal modo si garantisce la valutazione ambientale delle prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente [55] all'interno di una sequenza normativa; a contrario, si evita che criteri e modalità stabiliti isolatamente possano imporre una VAS.

87. La Corte ha precisato che l'«insieme significativo di criteri e di modalità» deve essere inteso in senso qualitativo e non quantitativo. È sufficiente che l'*insieme* sia significativo, e non esaustivo, affinché il piano o il programma che lo stabilisce richieda la VAS. Si evitano in tal modo possibili strategie di elusione degli obblighi enunciati dalla direttiva VAS, che possono concretizzarsi in una frammentazione dei provvedimenti, atta così a ridurre l'effetto utile di detta direttiva [56].

88. Una normativa nazionale definisce un quadro di riferimento per l'elaborazione dei progetti previsti negli allegati I e II della direttiva VIA solo se detto quadro è idoneo a condizionare tali progetti [57].

89. Non è necessario che il piano o il programma preveda espressamente e dettagliatamente i progetti, ma ritengo indispensabile che esso contenga un numero sufficiente di criteri da prendere in considerazione per stabilirne il contenuto, l'elaborazione e l'attuazione.

52 Conclusioni Impianti eolici di Aalter e Nevele, paragrafo 74.

53 Sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 75.

54 Sentenze D'Oultremont e a., punto 49; Inter-Environnement Bruxelles e a., punto 53; CFE, punto 61, e Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 67.

55 Sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103; in prosieguo: la «sentenza Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne», punto 42); Inter-Environnement Bruxelles e a., punto 54, e Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 68.

56 Conclusioni Impianti eolici di Aalter e Nevele, paragrafo 90. V. sentenze Inter-Environnement Bruxelles e a., punto 55; CFE, punto 64, e Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 70.

57 Tale assunto è condiviso nelle rispettive osservazioni scritte dalla Commissione e dai governi tedesco (punto 22 delle sue osservazioni), ceco (punti 14, 19 e 23 delle sue osservazioni) e irlandese (punti 32 e 40 delle sue osservazioni).

90. In altri termini, un piano o un programma può avere effetti significativi sull'ambiente e richiede una VAS preliminare se introduce norme relative all'ubicazione, alle caratteristiche, alle dimensioni, alle modalità operative o all'assegnazione di risorse nell'ambito di tali progetti.

91. In applicazione di questa giurisprudenza, definivano un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, in quanto contenevano un insieme significativo di criteri e modalità per la loro elaborazione, tra l'altro:

– una normativa vallone che riguardava, segnatamente, «le norme tecniche, le modalità di gestione (in particolare, le ombre stroboscopiche), la prevenzione degli incidenti e degli incendi (tra l'altro, l'arresto dell'impianto eolico), le norme relative al livello acustico, il ripristino nonché la messa in sicurezza degli impianti eolici» [58];

– una normativa della Regione delle Fiandre (un'ordinanza e una circolare) contenente disposizioni per l'installazione e la gestione di impianti eolici, tra cui misure in materia di ombra proiettata e sicurezza nonché norme in materia di inquinamento acustico [59];

– un regolamento urbanistico (di Bruxelles-Capitale) che conteneva prescrizioni per l'esecuzione di progetti immobiliari e norme applicabili a tutte le costruzioni, vale a dire agli immobili, a prescindere dalla loro natura, e alle loro pertinenze, ivi comprese le «zone di spazio aperto» e le «zone di passaggio», private o accessibili al pubblico [60].

92. Pertanto, i piani e programmi esaminati dalla Corte nelle cause D'Oultremont e a., Inter-Environnement Bruxelles e a. e Impianti eolici di Aalter e Nevele definivano quadri di riferimento per l'autorizzazione di progetti e richiedevano quindi una VAS preliminare alla loro adozione.

93. Può dirsi lo stesso per il regolamento Inntal Süd? Spetta al giudice del rinvio valutare se sia così e se detto regolamento presenti un numero significativo di criteri applicabili per determinare il contenuto, la procedura di elaborazione e l'attuazione dei progetti previsti dagli allegati I e II della direttiva 2001/42. Nella sua decisione di rinvio, esso sembra anticipare che non è così, e, per i motivi che esporrò nel prosieguo, condivido in sostanza il suo punto di vista.

94. Il giudice del rinvio dubita che il regolamento Inntal Süd istituisca effettivamente un quadro di riferimento per l'elaborazione di progetti. A suo avviso, detto regolamento «non contiene norme specifiche relative all'autorizzazione dei progetti [né] disciplina l'autorizzazione (in un settore specifico) dei progetti, bensì ha lo scopo primario di impedirli ovvero almeno di consentirne l'elaborazione in modo compatibile con la protezione della natura» [61].

95. Le informazioni fornite alla Corte nel presente procedimento suffragano tale valutazione.

96. In primo luogo, l'ordinanza Inntal Süd introduce (articolo 4) un divieto generale, nella zona protetta, di tutti gli atti che alterino il carattere della zona o siano contrari all'obiettivo di tutela. Tale divieto generale sembra coincidere con quello stabilito a livello federale dall'articolo 26,

[58] Sentenza D'Oultremont e a., punto 50, in cui la Corte ha aggiunto che «[t]ali norme presentano un'importanza e un'estensione sufficientemente significative per la determinazione delle condizioni applicabili al settore di cui trattasi e le scelte, in particolare di ordine ambientale, adottate mediante le norme suddette, sono chiamate a determinare le condizioni cui i progetti concreti di installazione e di sfruttamento dei siti eolici potranno essere autorizzati per il futuro».

[59] Sentenza Impianti eolici di Aalter e Nevele.

[60] Sentenza Inter-Environnement Bruxelles e a., punti da 48 a 50.

[61] Decisione di rinvio, punto 25.

paragrafo 2, del BNatSchG e non contiene ulteriori sviluppi che consentano di qualificare il regolamento come piano o programma che definisce un quadro di riferimento per l'elaborazione di progetti.

97. In secondo luogo, è vero che l'articolo 5 del regolamento Inntal Süd richiede autorizzazioni per attività nella zona di tutela e stabilisce limiti precisi in alcuni casi [ad esempio articolo 5, paragrafo 1, punto 1, lettere a) e c), articolo 5, paragrafo 2, lettera a), e articolo 5, paragrafo 1, punto 9]. Tuttavia, la maggior parte dei divieti e delle autorizzazioni ha carattere generale e sono necessarie azioni successive affinché essi possano condizionare direttamente l'elaborazione e l'attuazione di progetti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva VIA.

98. Come affermato dalla Commissione [62], l'indeterminatezza delle norme del regolamento implica che esso non comporti criteri e modalità specifiche per l'autorizzazione di progetti. Per elaborare tali progetti occorre fare riferimento ad altre disposizioni, cosicché il regolamento non offre di per sé un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva VAS.

99. La sentenza CFE non è in contrasto con quanto ho appena spiegato, anzi, il contrario. La normativa controversa in detta causa era un decreto del governo della Regione di Bruxelles-Capitale che designava un sito Natura 2000 [63]. Detto decreto stabiliva, al fine di conseguire gli obiettivi di conservazione e tutela ivi definiti, misure di prevenzione nonché divieti generali e specifici. A tale scopo, esso traduceva scelte e s'inseriva in una gerarchia di misure destinate alla tutela dell'ambiente, segnatamente futuri piani di gestione.

100. Nonostante la valutazione del giudice del rinvio [64], la Corte ha dichiarato che, con riserva delle verifiche che spettava ad esso effettuare, «un decreto, come quello di cui al procedimento principale, mediante il quale uno Stato membro designi una [zona speciale di conservazione (ZSC)] e fissi obiettivi di conservazione nonché talune misure di prevenzione non rientra nel novero dei "piani e programmi" per i quali una valutazione degli effetti sull'ambiente è obbligatoria» [65].

101. Le analogie tra l'articolo 5 del regolamento Inntal Süd e l'articolo 15 del decreto belga sono numerose.

102. In definitiva, propongo alla Corte di interpretare l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS nel senso che non rientra nel suo ambito di applicazione un regolamento concernente la tutela della natura e del paesaggio che prevede divieti generali (con possibilità di esenzioni) e requisiti di autorizzazione, ma non detta norme sufficientemente dettagliate sul contenuto, l'elaborazione e l'attuazione dei progetti menzionati negli allegati I e II della direttiva VIA, pur prevedendo alcune misure relative ad attività contemplate in tali progetti.

62 Osservazioni scritte, punto 33.

63 «Foresta di Soignes con margini e aree boschive limitrofe e la valle della Woluwe – complesso Foresta di Soignes – Valle della Woluwe».

64 Il giudice del rinvio riteneva che la designazione di un sito come ZSC avesse effetti giuridici sull'adozione di piani e sull'esame di una domanda di permesso che riguardasse tale sito, tanto in materia di procedura quanto di criterio di decisione, cosicché essa concorreva a definire il quadro delle azioni che sarebbero state in linea di principio ammesse, incoraggiate o vietate, e non era quindi estranea alla nozione di piano o programma (sentenza CFE, punto 63).

65 Sentenza CFE, punti 62 e 74.

B. Sulla terza questione pregiudiziale

103. Il giudice del rinvio chiede se l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS debba essere interpretato nel senso che un regolamento come quello di cui trattasi nel caso di specie costituisce, quanto meno, un piano o un programma avente un'incidenza significativa sull'ambiente in altri settori diversi da quelli contemplati dal paragrafo 2 di tale disposizione.

104. Rammento che l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS amplia l'ambito di applicazione della stessa. A differenza dell'articolo 3, paragrafo 2, esso non dà automaticamente per scontato che taluni piani e programmi abbiano effetti significativi sull'ambiente, bensì richiede che gli Stati membri lo determinino. I piani e programmi interessati sono quelli che definiscono un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti ma non sono indicati all'articolo 3, paragrafo 2.

105. L'obbligo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS [così come quello ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a)] sorge quando il piano o programma in questione definisce il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti[66].

106. Avendo proposto di rispondere alle prime due questioni pregiudiziali nel senso che un regolamento come quello del caso di specie non definisce un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, devo concludere che esso non rientra nemmeno nella nozione di piani e programmi relativi ad altri settori, per i quali l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS richiede una VAS preliminare.

107. Sia i piani e programmi relativi ai settori sensibili di cui all'articolo 3, paragrafo 2, sia i piani e programmi relativi ad altri settori non sensibili, ma che hanno un impatto sull'ambiente, di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva VAS devono definire un quadro di riferimento per l'autorizzazione e l'attuazione di progetti specifici. Ritengo che, sotto tale profilo, i due tipi di piani e programmi coincidano.

108. Sarebbe quindi incoerente negare che il regolamento Inntal Süd contenga un quadro di riferimento per l'esecuzione di progetti relativi ai settori sensibili e, al contempo, ammettere che lo contenga nel caso dei settori non sensibili.

C. Possibile limitazione degli effetti della sentenza della Corte

109. Il Landesanwaltschaft Bayern e il governo tedesco chiedono che la Corte limiti gli effetti della sua sentenza, qualora dichiari che il regolamento Inntal Süd richiede una VAS preliminare: essa dovrebbe limitarne nel tempo gli effetti o sospendere, parimenti in via temporanea, l'effetto di esclusione del primato della direttiva VAS.

110. Alla luce di quanto precede, ritengo che non sia obbligatorio elaborare una VAS prima di adottare una normativa quale il regolamento Inntal Süd. Ciò posto, i timori di una lacuna giuridica espressi dal Landesanwaltschaft Bayern e dal governo tedesco sono infondati.

111. Non è quindi necessario prendere in considerazione la limitazione degli effetti della sentenza interpretativa della Corte o della sospensione dell'effetto di esclusione del primato della direttiva VAS rispetto a una norma nazionale confliggente.

[66] Sentenza CFE, punto 60.

112. Tuttavia, nel caso in cui la Corte non condividesse la mia posizione e decidesse che una normativa quale il regolamento Inntal Süd richiede una VAS preliminare, esaminerò in subordine la possibilità di limitare le conseguenze della sua sentenza.

113. Il giudice del rinvio segnala che finora, nella Repubblica federale di Germania, è stato ritenuto che le zone di conservazione della natura e del paesaggio, comprese le zone speciali di conservazione ai sensi della direttiva 92/43 [67], non dovessero essere sottoposte a una VAS preliminare. Esso aggiunge che:

– *qualora* la Corte stabilisse l'obbligo, ai sensi del diritto dell'Unione, di effettuare una VAS o, in ogni caso, un esame preliminare in base al diritto nazionale, un numero rilevante delle designazioni di zone di conservazione effettuate successivamente alla scadenza del termine di trasposizione della direttiva VAS, vale a dire il 21 luglio 2004, risulterebbe probabilmente viziato da errori di procedura;

– secondo il diritto nazionale, un'irregolarità siffatta comporta, in linea di principio, l'inefficacia della correlata disposizione regolamentare [68]. L'obbligo di effettuare una VAS o un esame preliminare potrebbe quindi «diminuire notevolmente il livello di tutela della natura e del paesaggio raggiunto in Germania» [69].

114. Tali affermazioni, tuttavia, non inducono il giudice del rinvio a chiedere di limitare gli effetti della (futura) sentenza della Corte. Il suo silenzio su tale punto costituisce, a mio parere, un indizio significativo del fatto che non ricorrono motivi sufficienti a giustificare siffatta limitazione [70].

115. Il Landesanwaltschaft Bayern e il governo tedesco, al contrario, hanno insistito in udienza sulle conseguenze negative per la tutela dell'ambiente che deriverebbero dall'invalidamento delle zone di tutela della natura e del paesaggio, ribadendo la loro richiesta, già formulata nella fase scritta del procedimento [71].

116. Per rimediare a tale situazione, la Bund Naturschutz ha proposto in udienza di non applicare la direttiva VAS alla designazione *iniziale* di zone di tutela della natura, che avrebbe un impatto positivo. Sarebbero soggette alla direttiva solo le modifiche *successive* di dette zone, nella misura in cui riducessero la tutela dell'ambiente.

117. Non condivido tale soluzione. La direttiva VAS non distingue, per richiedere una VAS preliminare, tra l'adozione iniziale e la modifica successiva di piani e programmi. Inoltre, la Corte ha dichiarato che la VAS si applica anche a piani e programmi con ripercussioni positive sull'ambiente [72].

67 Nel presente procedimento pregiudiziale non è stata sollevata alcuna questione relativa agli habitat naturali e alle specie di flora e fauna selvatiche di interesse comunitario, disciplinati dalla direttiva 92/43. Al regime giuridico di tali habitat e specie non possono applicarsi, sic et simpliciter, le disposizioni della direttiva VAS relative ai piani e ai programmi.

68 Secondo il giudice del rinvio (punto 16 della decisione di rinvio), l'inefficacia potrebbe essere fatta valere da chiunque intenda realizzare un progetto nella zona protetta. In tal caso, il giudice competente sarebbe obbligato ad esaminare, incidentalmente, la validità del regolamento, senza che il diritto nazionale stabilisca alcun termine, in quanto i regolamenti – a differenza degli atti amministrativi – non acquistano carattere definitivo.

69 Punto 16, in fine, della decisione di rinvio.

70 Il giudice del rinvio sottolinea (punto 16 della decisione di rinvio) l'importanza delle questioni sollevate, ma, ripeto, non chiede espressamente alla Corte di limitare gli effetti di un'eventuale sentenza dalla quale discendesse l'incompatibilità del regolamento con la direttiva VAS.

71 Hanno inoltre messo in evidenza l'onere amministrativo risultante dalla riapertura dei procedimenti per designare zone ed effettuare le VAS preliminari, qualora fossero obbligatorie.

72 Sentenza CFE, punto 41.

118. Ricordo che, secondo la Corte, «[m]ancando, [nella direttiva 2001/42], disposizioni relative alle conseguenze da trarre da una violazione delle disposizioni procedurali che essa sancisce, spetta agli Stati membri, nell'ambito delle loro attribuzioni, adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari, affinché tutti i "piani" o "programmi" idonei a produrre "effetti significativi sull'ambiente" ai sensi della direttiva 2001/42 siano sottoposti, prima della loro adozione, a una valutazione ambientale, conformemente alle modalità procedurali e ai criteri previsti da detta direttiva» [73].

119. Sempre secondo costante giurisprudenza, in virtù del principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, TUE), gli Stati membri sono tenuti a rimuovere le conseguenze illecite di tale violazione del diritto dell'Unione. Pertanto, le autorità nazionali competenti, compresi i giudici nazionali chiamati a decidere su un ricorso contro un atto di diritto interno contrario al diritto dell'Unione, hanno l'obbligo di prendere, nell'ambito delle proprie competenze, tutti i provvedimenti necessari per rimediare all'omissione di una VAS [74].

120. Conformemente a tale obbligo generale, un piano o programma adottato senza che si sia proceduto ad una VAS, in violazione della direttiva VAS, dovrebbe essere sospeso, annullato o disapplicato dal giudice nazionale per dare operatività al primato del diritto dell'Unione. A maggior ragione, le autorizzazioni di progetti che si fondano su di essi dovrebbero subire la stessa sorte [75].

1. Limitazione nel tempo degli effetti della sentenza pregiudiziale

121. Le sentenze pregiudiziali di interpretazione della Corte hanno efficacia dal momento dell'entrata in vigore della norma di diritto dell'Unione oggetto di interpretazione [76].

122. La Corte ammette solo in maniera molto restrittiva un'eccezione a questa regola, in applicazione di un principio generale di certezza del diritto intrinseco all'ordinamento giuridico dell'Unione. A tal fine devono concorrere la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi inconvenienti, la cui dimostrazione incombe allo Stato che li fa valere [77].

[73] Sentenze Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 82, e del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603; in prosieguo: la «sentenza Association France Nature Environnement», punto 30).

[74] Questa riflessione e quelle che esporrò nei paragrafi seguenti sono in linea con quelle delle conclusioni Impianti eolici di Aalter e Nevele.

[75] V., in tal senso, sentenze Association France Nature Environnement, punti 31 e 32; del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punto 75), e Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 83.

[76] Conformemente ad una giurisprudenza costante, l'interpretazione che la Corte dà di una norma di diritto dell'Unione, nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 267 TFUE, chiarisce e precisa il significato e la portata della norma stessa, come deve o avrebbe dovuto essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne deriva che la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che statuisce sulla domanda di interpretazione, purché sussistano, peraltro, i presupposti per sottoporre al giudice competente una controversia relativa all'applicazione di detta norma (sentenze del 3 ottobre 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punto 60, e del 16 settembre 2020, Romenergo e Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, punto 47).

[77] Sentenze del 3 ottobre 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, punto 61), e del 16 settembre 2020, Romenergo e Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, punti 48 e 50). Al punto 49 di quest'ultima sentenza è spiegato che la Corte ha fatto ricorso a tale soluzione soltanto in circostanze ben precise, in particolare quando vi era un rischio di gravi ripercussioni economiche dovute, segnatamente, all'elevato numero di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base della normativa ritenuta validamente vigente e quando risultava che i singoli e le autorità nazionali erano stati indotti ad adottare un comportamento non conforme al diritto dell'Unione in ragione di una oggettiva e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni di diritto dell'Unione, incertezza alla quale avevano eventualmente contribuito gli stessi comportamenti tenuti da altri Stati membri o dalla Commissione europea (sentenza del 3 ottobre 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punto 62 e giurisprudenza citata).

123. Ritengo che gli argomenti addotti dal Landesanwaltschaft Bayern e dal governo tedesco riguardo all'adozione del regolamento controverso non siano sufficienti a giustificare la loro richiesta.

124. Era quanto meno prevedibile evincere dall'interpretazione degli articoli 2 e 3 della direttiva VAS operata dalla Corte nella sentenza del 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, che le normative tedesche che disciplinano le zone di tutela potevano, in funzione del loro contenuto, essere qualificate come piani e programmi soggetti all'obbligo di VAS preliminare, anche se non lo richiedevano le norme nazionali.

125. Analogamente, era prevedibile che la Corte ritenesse che dovessero essere sottoposti a VAS non solo i piani e programmi con effetti negativi sull'ambiente, ma anche quelli che hanno un impatto positivo (come quelli che istituiscono le zone di tutela della natura) [78].

126. Il fatto che la Commissione non abbia proposto ricorsi per inadempimento nei confronti della Repubblica federale di Germania (per non avere effettuato VAS preliminari all'adozione di piani o programmi per le zone di tutela della natura e del paesaggio) non costituisce, di per sé, un motivo per invocare la buona fede da parte delle autorità tedesche.

127. Né mi sembrano decisive le ragioni addotte da tali autorità per sostenere che l'annullamento delle norme relative alle zone di tutela della natura e del paesaggio avrebbe, eo ipso, conseguenze «catastrofiche» in Germania, come dichiarato in udienza da uno degli intervenienti. Contro tali ragioni militano:

– da un lato, il fatto che l'inefficacia del regolamento Inntal Süd potrebbe avere perfino effetti positivi sull'ambiente se, come sostiene la Bund Naturschutz, comportasse l'applicazione del regolamento precedente, con conseguente estensione della zona di tutela vigente fino ad allora, che il regolamento Inntal Süd ha ridotto;

– dall'altro, il fatto che la permanenza, per detta zona e tutte le zone analoghe, delle altre norme settoriali rende possibile il controllo amministrativo di gran parte delle attività che possono avere un impatto sull'ambiente.

2. Sospensione temporanea dell'effetto di esclusione del primato della direttiva 2001/42 rispetto al diritto nazionale confliggente

128. La Corte ha ammesso che, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, è possibile concedere una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione rispetto a norme di diritto interno con essa in contrasto [79].

[78] Sentenza CFE, punto 41. Essa aveva già dichiarato in precedenza che ciò valeva per la valutazione ambientale dei progetti soggetti alla direttiva VIA nella sentenza del 25 luglio 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, punto 41).

[79] Sentenze dell'8 settembre 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punti 66 e 67), e Association France Nature Environnement, punto 33.

129. Tale prerogativa è riservata esclusivamente alla Corte stessa, dalla cui giurisprudenza si evince che:

– se i giudici nazionali avessero il potere di attribuire alle norme nazionali il primato, anche solo provvisoriamente, in caso di contrasto con il diritto dell'Unione, ne risulterebbe pregiudicata l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione stesso [80];

– se il diritto interno lo consente, un giudice nazionale può limitare, eccezionalmente e dopo un esame caso per caso, l'efficacia nel tempo di una dichiarazione di illegittimità di una disposizione di diritto nazionale adottata in violazione degli obblighi di cui alla direttiva VAS.

130. Le parti della controversia sono in disaccordo quanto alla questione se il diritto tedesco ammetta il mantenimento provvisorio, dopo il loro annullamento, delle norme relative alle zone di tutela della natura. Il Landesanwaltschaft Bayern è di avviso negativo [81], ma, secondo la Bund Naturschutz, la giurisprudenza del giudice del rinvio tollererebbe detta applicazione provvisoria in caso di annullamento per ragioni formali [82].

131. Spetta al giudice del rinvio acclarare se disponga di mezzi procedurali che gli consentano di mantenere provvisoriamente le norme sulle zone di tutela della natura e del paesaggio, nonostante la loro invalidità [83]. In caso negativo, non potrebbe applicarsi la giurisprudenza della Corte relativa alla limitazione nel tempo dell'effetto di esclusione del primato.

132. Nell'ipotesi in cui il diritto interno tedesco lo permettesse, occorrerebbe ancora verificare se l'esclusione temporanea del primato sia giustificata da una considerazione imperativa connessa alla tutela dell'ambiente e se ricorrano gli altri presupposti di cui alla sentenza Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne [84].

133. L'esigenza imperativa di interesse generale invocata dalle autorità tedesche consiste nel fatto che la tutela dell'ambiente si ridurrebbe qualora il regolamento in questione e altri analoghi dovessero essere private di effetti.

134. A mio parere, non è stato pienamente dimostrato che l'eventuale invalidità o perdita di efficacia [85] dei regolamenti relativi alle zone di tutela della natura e del paesaggio (in quanto non sono stati sottoposti a una VAS preliminare) provocherebbe, inevitabilmente, un vuoto normativo tale da mettere a rischio la tutela dell'ambiente. Si possono addurre vari argomenti in senso contrario:

– le zone protette prima dell'entrata in vigore della direttiva VAS nel 2004 non sarebbero interessate;

[80] Sentenze del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punto 177), e Impianti eolici di Aalter e Nevele, punto 84.

[81] Punto 50 delle sue osservazioni scritte.

[82] Osservazioni scritte della Bund Naturschutz, pag. 25, che richiama la sentenza del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) del 25 ottobre 1979 – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48-56, punto 11. In udienza, il governo tedesco e il Landesanwaltschaft Bayern hanno affermato che tale giurisprudenza non è trasponibile al caso di specie.

[83] Dopo l'udienza, la Corte è stata informata dell'introduzione, nell'articolo 22 del BNatSchGH, dei paragrafi 2 bis e ter, che consentono il mantenimento delle zone di tutela.

[84] Punti da 59 a 63. Sulla stessa linea, sentenza Association France Nature Environnement, punto 43.

[85] Spetta al giudice del rinvio accertare se, nel diritto nazionale, l'omissione di una VAS preliminare al regolamento comporti l'invalidità (nullità) di quest'ultimo o soltanto la sua inefficacia.

– nelle zone la cui tutela sia stata prevista dopo il 2004, la perdita di efficacia (o, eventualmente, la nullità) dei regolamenti adottati senza una VAS preliminare potrebbe essere «neutralizzata», quanto meno parzialmente, mediante l'applicazione delle norme di tutela precedenti, come già detto;

– se pure, come rilevato dal giudice del rinvio, i regolamenti adottati senza una VAS preliminare, ma che a suo tempo non sono stati impugnati direttamente, possono essere contestati mediante un meccanismo indiretto (eccezione di illegittimità o ricorso incidentale), non è stato dimostrato che la sentenza che conclude tale procedimento abbia carattere erga omnes [86];

– restano vincolanti le norme federali e dei Länder che recepiscono il contenuto della direttiva VAS, con la possibilità di paralizzare la realizzazione di progetti nocivi per l'ambiente;

– permangono inoltre i meccanismi di controllo, ai sensi della legislazione settoriale, delle attività potenzialmente dannose per l'ambiente, attraverso l'applicazione di norme urbanistiche e concernenti le costruzioni, la gestione delle acque, l'estrazione mineraria, gli scavi e i movimenti di terra, l'agricoltura, la silvicoltura, il turismo e altre attività analoghe.

IV. Conclusione

135. In considerazione di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) nei termini seguenti:

«1) L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, deve essere interpretato nel senso che non rientra nel suo ambito di applicazione un regolamento concernente la tutela della natura e del paesaggio che prevede divieti generali (con possibilità di esenzioni) e requisiti di autorizzazione, ma non detta norme sufficientemente dettagliate sul contenuto, l'elaborazione e l'attuazione dei progetti menzionati negli allegati I e II della 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, pur prevedendo alcune misure relative ad attività contemplate in tali progetti.

2) L'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2001/42 deve essere interpretato nel senso che non è applicabile a un regolamento concernente la tutela della natura e del paesaggio che non costituisce un piano o un programma avente un'incidenza significativa sull'ambiente in altri settori diversi da quelli indicati al paragrafo 2 di tale articolo, in quanto non contiene norme sufficientemente dettagliate sul contenuto, l'elaborazione e l'attuazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92».

[86] Spetta al giudice del rinvio stabilire quali siano gli effetti – erga omnes oppure solo circoscritti al ricorso *indiretto* di cui trattasi – di una sentenza pronunciata in una controversia vertente sul diniego di autorizzazione di un singolo progetto, dopo avere valutato il vizio di forma della relativa decisione. Rinvio, a tale proposito, ai paragrafi da 125 a 130 delle mie conclusioni Impianti eolici di Aalter e Nevele.