Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

25 giugno 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2001/42/CE – Valutazione degli effetti sull'ambiente – Autorizzazione urbanistica per l'installazione e la gestione di impianti eolici – Articolo 2, lettera a) – Nozione di "piani e programmi" – Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione stabilite da un'ordinanza e da una circolare amministrativa – Articolo 3, paragrafo 2, lettera a) – Atti nazionali che definiscono un quadro entro il quale l'attuazione di progetti possa essere autorizzata in futuro – Omissione della valutazione ambientale – Mantenimento degli effetti degli atti nazionali e delle autorizzazioni rilasciate sulla base di questi ultimi dopo che sia stata constatata la non conformità di tali atti al diritto dell'Unione – Presupposti»

Nella causa C-24/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni, Belgio), con decisione del 4 dicembre 2018, pervenuta in cancelleria il 15 gennaio 2019, nel procedimento

A e altri

contro

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

con l'intervento di:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan e I. Jarukaitis, presidenti di sezione, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (relatrice), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen e N. Wahl, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 dicembre 2019,

* Lingua processuale: il neerlandese.

considerate le osservazioni presentate:

– per A e altri, da T. Swerts, W.-J. Ingels, e L. Nijs, advocaten;

– per l'Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW, da T. Malfait e V. McClelland, advocaten;

– per il governo belga, da C. Pochet, M. Jacobs e P. Cottin, in qualità di agenti, assistiti da J. Vanpraet, advocaat;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M. Bulterman, M. Gijzen e M. Noort, in qualità di agenti;

– per il governo del Regno Unito, da Z. Lavery, in qualità di agente, assistita da R. Warren, QC, e da D. Blundell, barrister;

– per la Commissione europea, da E. Manhaeve e M. Noll-Ehlers, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 marzo 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, lettera a), e dell'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 (GU 2001, L 197, pag. 30).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone A e a. al Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (funzionario regionale preposto all'urbanistica del dipartimento di pianificazione territoriale delle Fiandre, sezione delle Fiandre Orientali, Belgio), in merito alla decisione di quest'ultimo di concedere un'autorizzazione urbanistica a un produttore e fornitore di energia elettrica per l'installazione e la gestione di cinque turbine eoliche in un'area nella quale risiedono i sigg. A e a.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 La convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, firmata a Espoo (Finlandia) il 26 febbraio 1991 (in prosieguo: la «convenzione d'Espoo»), è stata approvata a nome della Comunità europea il 24 giugno 1997 ed è entrata in vigore il 10 settembre dello stesso anno.

4 L'articolo 2, paragrafo 7, della convenzione d'Espoo sancisce quanto segue:

«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».

Diritto dell'Unione

5 Ai sensi del considerando 4 della direttiva 2001/42:

«La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione».

6 L'articolo 1 di tale direttiva, rubricato «Obiettivi», prevede 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 L'articolo 2 della citata direttiva è formulato come segue:

«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;

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 Ai sensi dell'articolo 3, intitolato «Ambito d'applicazione», della medesima direttiva:

«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 [del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU 1985, L 175, pag. 40)] (…)

(...)».

9 La 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 2012, L 26, pag. 1), ha abrogato e sostituito la direttiva 85/337.

10 Il punto 3, lettera i), dell'allegato II alla direttiva 2011/92, si riferisce agli «[i]mpianti di produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento (centrali eoliche)».

Diritto belga

Il Vlarem II

11 Il besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (ordinanza del governo delle Fiandre recante disposizioni generali e settoriali sull'igiene ambientale), del 1º giugno 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 31 luglio 1995, pag. 20526), nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «Vlarem II»), è stato adottato in esecuzione, in particolare, del decreet van de Raad betreffende de milieuvergunning (decreto del Consiglio fiammingo sull'autorizzazione ambientale), del 28 giugno 1985 (*Belgisch Staatsblad*, 17 settembre 1985, pag. 13304) nonché del decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (decreto del Consiglio fiammingo recante disposizioni generali sulla politica ambientale), del 5 aprile 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 giugno 1995, pag. 15971). Il Vlarem II prevede condizioni ambientali generali e settoriali relative, da un lato, alle immissioni e ai rischi che possono provocare taluni impianti e attività e, dall'altro, alla riparazione degli eventuali danni causati all'ambiente dalla loro gestione.

12 Con l'articolo 99 del besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek (ordinanza del governo delle Fiandre che modifica l'ordinanza del governo delle Fiandre del 6 febbraio 1991 recante adozione del regolamento fiammingo sull'autorizzazione ambientale e che modifica [il Vlarem II] per quanto riguarda l'adeguamento delle citate ordinanze all'evoluzione della tecnica), del 23 dicembre 2011 (*Belgisch Staatsblad*, 21 marzo 2012, pag. 16474), è stata aggiunta al Vlarem II una sezione 5.20.6, relativa agli impianti per la produzione di elettricità mediante energia eolica.

13 Tale sezione, intitolata «Impianti per la produzione di elettricità mediante energia eolica», contiene in particolare norme riguardanti la proiezione d'ombra delle pale (limitazione degli effetti stroboscopici causati da tale ombra), la sicurezza degli impianti eolici (presenza di taluni sistemi di rilevamento e di arresto automatico) e il rumore (esecuzione di misure acustiche).

14 In materia di proiezione d'ombra, l'articolo 5.20.6.2.1 del Vlarem II dispone quanto segue:

«Se un oggetto sensibile alla proiezione d'ombra si trova nel perimetro di quattro ore di ombra portata prevista in un anno dall'impianto eolico, quest'ultimo è dotato di un modulo di arresto automatico».

15 L'articolo 5.20.6.2.2 del Vlarem II obbliga il gestore a tenere un registro per impianto eolico e a indicarvi taluni dati relativi alla proiezione d'ombra, nonché a redigere una relazione di controllo almeno nei primi due anni di esercizio.

16 Ai sensi dell'articolo 5.20.6.2.3 del Vlarem II:

«Va applicato un limite massimo di trenta ore di proiezione di ombra effettiva all'anno, con un massimo di trenta minuti di proiezione d'ombra effettiva al giorno, per ogni oggetto pertinente sensibile alla proiezione d'ombra in zona industriale, ad eccezione delle abitazioni.

Va applicato un limite massimo di otto ore di proiezione di ombra effettiva all'anno, con un massimo di trenta minuti di proiezione d'ombra effettiva al giorno, per ogni oggetto pertinente sensibile alla proiezione d'ombra in tutte le altre zone e per abitazioni in zona industriale».

17 Nel settore della sicurezza, l'articolo 5.20.6.3.1 del Vlarem II prevede che tutti gli impianti eolici devono essere costruiti conformemente ai requisiti di sicurezza definiti dalla norma IEC61400 o equivalente ed essere certificati. Il suo articolo 5.20.6.3.2 prevede che tutti gli impianti eolici devono essere provvisti di dispositivi di sicurezza composti, in particolare, da un dispositivo di protezione contro i rischi collegati a gelo e fulmini nonché da un sistema ausiliario di freno e da un sistema di controllo on-line che individui le anomalie, trasmettendole all'unità di controllo propria dell'impianto eolico.

18 Per quanto riguarda il rumore, l'articolo 5.20.6.4.2 del Vlarem II stabilisce valori massimi di rumore all'aperto in prossimità delle abitazioni:

«Salvo disposizioni contrarie contenute nell'autorizzazione ambientale, il rumore specifico dell'impianto eolico all'aperto è limitato, per periodo di valutazione e in prossimità dell'abitazione o zona residenziale successiva più vicina, al valore di riferimento di cui all'allegato 5.20.6.1, o al rumore di fondo, di cui all'allegato 4B, punto F14, 3, del titolo I del presente decreto. Lsp ≤ MAX (valore di riferimento, LA 95).

Nel caso in cui il rumore di fondo definisca la norma, la distanza tra gli impianti eolici e le abitazioni deve essere superiore a tre volte il diametro del rotore».

19 L'allegato 5.20.6.1 del Vlarem II contiene le seguenti indicazioni:

«Destinazione dell'area secondo l'autorizzazione	Valore indicativo del rumore specifico all'aperto in dB (A)		
	Giorno	Sera	Notte
1 Aree agricole e aree di ricreazione e di soggiorno	44	39	39
2a Aree o parti di aree, escluse le aree residenziali o parti di aree residenziali, situate a meno di m 500 da aree industriali	50	45	45
2b Aree residenziali o parti di aree residenziali situate a meno di 500 m da aree industriali	48	43	43
3a Aree o parti di aree, escluse le aree residenziali o parti di aree residenziali, situate a meno di 500 m da aree destinate alle imprese artigianali e alle piccole e medie imprese, le aree di servizio o le aree di estrazione durante l'estrazione	48	43	43
3b Aree residenziali o parti di aree residenziali situate a meno di 500 m da aree destinate alle imprese artigianali e alle piccole e medie imprese, da aree di servizio o da aree di estrazione durante l'estrazione	44	39	39
4 Aree residenziali	44	39	39
5 Aree industriali, aree di servizio, aree destinate ad infrastrutture collettive e di servizio pubblico e aree di estrazione durante l'estrazione	60	55	55
5bis Aree agrarie	48	43	43
6 Aree di intrattenimento ad eccezione delle aree di ricreazione e di soggiorno	48	43	43
7 Tutte le altre aree, ad eccezione delle aree cuscinetto, dei settori militari e delle aree oggetto di valori indicativi stabiliti in ordinanze speciali	44	39	39

8 Aree cuscinetto	55	50	50
9 Aree o parti di aree situate a meno di m 500 da aree destinate all'estrazione di ghiaia durante l'estrazione	48	43	43
10 Aree agricole	48	43	43»

La circolare del 2006

20 L'omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (circolare EME/2006/01-RO/2006/02), del 12 maggio 2006, intitolata «Quadro di valutazione e condizioni per l'installazione di turbine eoliche» (*Belgisch Staatsblad*, 24 ottobre 2006, pag. 56705), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: la «circolare del 2006»), costituisce, come indicato al punto 3 di quest'ultima, l'aggiornamento di una circolare datata 17 luglio 2000.

21 Ai sensi del punto 3.1 della circolare del 2006, quest'ultima contiene un certo numero di elementi da prendere in considerazione per la scelta dell'insediamento di un impianto eolico. I punti da 3.1.1 a 3.1.14 includono diverse considerazioni in materia di raggruppamento, utilizzo del suolo, di habitat, di agricoltura, di terreni industriali, di zone portuali, per lo sport e per il tempo libero, di paesaggio, di impatto sonoro, di proiezione d'ombra e di riflessi luminosi, di sicurezza, di natura, di studio di impatto ambientale e di aviazione.

22 In particolare, il punto 3.1.9 di tale circolare, intitolato «Impatto acustico», è formulato nei seguenti termini:

«La misura in cui gli impianti eolici possono arrecare disturbo dipende da diversi fattori, quali la potenza della fonte degli impianti, la forma, l'altezza dell'asse e il numero di turbine eoliche. Rivestono importanza la natura del suolo (acqua, terra), la distanza con gli abitanti dei dintorni e il livello del rumore di fondo. Complessivamente, il rumore di fondo aumenta più con il vento che con l'intensità della sorgente dell'impianto eolico.

Ai sensi dell'articolo 5.20, paragrafo 2, del titolo II del Vlarem [II], non è applicabile alcuna norma sul rumore. L'autorizzazione ambientale può tuttavia imporre soglie di emissione acustica in funzione della situazione circostante. Le misure necessarie da adottare alla fonte devono rispondere allo stato attuale della tecnica. Per valutare il rumore specifico degli impianti eolici possono essere utilizzati software internazionalmente riconosciuti. La determinazione del rumore di fondo deve essere effettuata da un esperto in discipline ambientali autorizzato nei settori delle emissioni acustiche e delle vibrazioni.

Quando l'abitazione terza più vicina o l'area residenziale più vicina si trovano ad una distanza di 250 metri dal mozzo dell'impianto eolico, si può ritenere che il disturbo causato dall'impianto o dalla centrale eolica possa essere limitato ad un livello accettabile.

Se la distanza è inferiore o pari a 250 metri, occorre adottare la seguente condotta.

Il rumore specifico è determinato in prossimità dell'abitazione terza più vicina o dell'area residenziale più vicina. Per valutare l'ammissibilità di un impianto o di una centrale eolica in un determinato luogo, si valuterà, in deroga all'allegato 2.2.1 al titolo II del Vlarem [II], il rumore specifico sulla base delle seguenti norme di qualità ambientale per il rumore all'aperto:

Valori di riferimento in dB (A) all'aperto

Area	Norme di qualità ambientale in dB (A) all'aperto		
	Giorno	Sera	Notte
1 Aree agricole e aree di ricreazione e di soggiorno	49	44	39
2 Aree o parti di aree situate a meno di 500 metri da aree industriali non menzionate al punto 3 o da aree destinate ad infrastrutture collettive e di servizio pubblico	54	49	49
3 Aree o parti di aree situate a meno di 500 metri da aree destinate all'industria e a piccole e medie imprese, da aree di servizio o da aree di estrazione durante l'estrazione.	54	49	44
4 Aree residenziali	49	44	39
5 Aree industriali, aree di servizio, aree destinate ad infrastrutture collettive e di servizio pubblico e aree di estrazione durante l'estrazione	64	59	59
6 Aree di intrattenimento ad eccezione delle aree di ricreazione e di soggiorno	54	49	44
7 Tutte le altre aree, escluse: le aree cuscinetto, i settori militari e le aree oggetto di valori di riferimento stabiliti in decisioni speciali	49	44	39
8 Aree cuscinetto	59	54	54
9 Aree o parti di aree situate a meno di 500 metri da aree destinate all'estrazione di ghiaia durante l'estrazione	59	54	49

La determinazione del rumore specifico deve avvenire ad una velocità del vento di 8 metri/secondo e nella direzione meno favorevole del vento, vale a dire quando l'impatto del rumore degli impianti eolici è massimo al punto considerato.

Se il rumore specifico soddisfa le summenzionate norme di qualità ambientale o se il rumore specifico in prossimità dell'abitazione terza più vicina o dell'area residenziale più vicina è inferiore di 5 dB (A) rispetto al rumore di fondo, si può ritenere che il disturbo arrecato dall'impianto o dalla centrale eolica possa essere limitato a un livello accettabile».

23 Ai sensi del punto 3.1.10 della circolare del 2006, intitolato «Proiezione d'ombra – riflessi luminosi»:

«Le pale in movimento degli impianti eolici possono arrecare disturbo mediante proiezione d'ombra e riflessi luminosi sia per le persone che abitano nei dintorni sia per quelle che vi lavorano, nonché per le colture (serre).

I contorni delle proiezioni d'ombra possono essere calcolati con l'ausilio di software speciali diffusi in tutto il mondo. Nella valutazione delle turbative delle proiezioni d'ombra si ritiene accettabile un massimo di 30 ore di proiezione d'ombra effettiva all'anno in un'abitazione occupata. Se l'effetto d'ombra è superiore occorre esaminare entro quali limiti possano essere adottate misure correttive (ad esempio persiane, pellicole per finestre...). (...)

Eventuali effetti devono essere descritti nella nota di localizzazione».

24 Per quanto riguarda la scelta dell'insediamento, la circolare del 2006 affronta anche il principio della strategia di pianificazione (punto 3.2.1), diretto a delimitare i siti ideali dal punto di vista urbanistico, ambientale ed eolico, e fornisce una panoramica dei territori che possono essere presi in considerazione per il rilascio di autorizzazioni all'insediamento di impianti eolici (punto 3.2.2). Infine, tale circolare fornisce una descrizione del ruolo del gruppo di lavoro sull'energia eolica (punto 4).

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

25 Il 30 novembre 2016, in esito ad una procedura iniziata nel corso del 2011, il funzionario regionale preposto all'urbanistica del dipartimento di pianificazione territoriale delle Fiandre, sezione delle Fiandre Orientali, rilasciava, sottoponendola a determinate condizioni, un'autorizzazione urbanistica (in prosieguo: l'«autorizzazione del 30 novembre 2016») alla società Electrabel SA, ai fini dell'insediamento e della gestione di cinque impianti eolici nel territorio dei comuni di Aalter (Belgio) e di Nevele (Belgio) (in prosieguo: il «progetto di centrale eolica»). Tale autorizzazione richiedeva, in particolare, il rispetto di talune condizioni fissate rispettivamente dalle disposizioni contenute nella sezione 5.20.6 del Vlarem II e dalla circolare del 2006 (in prosieguo, congiuntamente: l'«ordinanza e la circolare del 2006»).

26 I sigg. A e a., in qualità di residenti nel sito previsto per la realizzazione del progetto di centrale eolica, hanno adito il giudice del rinvio, cioè il Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni, Belgio), con un ricorso diretto all'annullamento dell'autorizzazione del 30 novembre 2016. A sostegno della loro domanda, i sigg. A e a. fanno valere che l'ordinanza e la circolare del 2006, sulla base delle quali tale autorizzazione è stata rilasciata, violerebbero l'articolo 2, lettera a), nonché l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, in quanto tali atti nazionali non sono stati oggetto di una valutazione ambientale, contrariamente alle disposizioni di tale direttiva, come interpretate dalla Corte, in particolare, nella sua sentenza del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a. (C-290/15, EU:C:2016:816). Secondo i sigg. A e a., da tale sentenza risulta che un atto regolamentare nazionale contenente varie disposizioni relative all'installazione di impianti eolici, che devono essere osservate nell'ambito del rilascio di autorizzazioni amministrative relative all'installazione e alla gestione di tali impianti, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, e deve, pertanto, essere sottoposto a valutazione ambientale.

27 Dal canto suo, il funzionario regionale preposto all'urbanistica del dipartimento di pianificazione territoriale delle Fiandre, sezione delle Fiandre Orientali, considera, in sostanza, che l'ordinanza e la circolare del 2006 non rientrino nella nozione di «piani e programmi», ai sensi della direttiva 2001/42, in quanto tali atti non costituirebbero un quadro tanto completo da poter essere considerato un sistema coerente per i progetti di insediamento di impianti eolici.

28 Alla luce delle precisazioni fornite dalla sentenza del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a. (C-290/15, EU:C:2016:816), il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla questione se l'ordinanza e la circolare del 2006 avrebbero dovuto essere sottoposte a valutazione ambientale. Pertanto, esso si interroga sulla conformità con la direttiva 2001/42 sia di tali atti sia dell'autorizzazione del 30 novembre 2016, che è stata adottata sul fondamento di questi ultimi.

29 Per di più, tale giudice invita la Corte a riconsiderare la sua costante giurisprudenza, avviata con la sentenza del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2012:159), e confermata in seguito nelle sue sentenze del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-671/16, EU:C:2018:403), del 7 giugno 2018, Thybaut e a. (C-160/17, EU:C:2018:401), dell'8 maggio 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus» e a. (C-305/18, EU:C:2019:384), del 12 giugno 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483), nonché del 12 giugno 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), secondo la quale l'espressione «previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative», di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, deve essere interpretata nel senso che sono «previsti», ai sensi e per l'applicazione di tale disposizione e, pertanto, soggetti a valutazione ambientale alle condizioni da essa stabilite, i piani e i programmi la cui adozione è «inquadrata» dalle disposizioni legislative o regolamentari nazionali.

30 Orbene, secondo il giudice del rinvio, che fa riferimento a tal proposito ai paragrafi 18 e 19 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Inter-Environnement Bruxelles e a. (C-567/10, EU:C:2011:755), la Corte dovrebbe privilegiare un'interpretazione più vicina all'intento del legislatore dell'Unione e che consisterebbe nel limitare la portata dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 agli atti che devono essere obbligatoriamente adottati in forza di disposizioni legislative e regolamentari.

31 In tali circostanze, il Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva [2001/42] comportino che l'articolo 99 dell'ordinanza del governo delle Fiandre recante modifica dell'ordinanza del governo delle Fiandre del 6 febbraio 1991, di adozione del regolamento delle Fiandre, in materia di autorizzazione ambientale, e del [Vlarem II], per quanto riguarda l'adeguamento delle citate decisioni all'evoluzione della tecnica, che introduce la sezione 5.20.6, relativa agli impianti per la produzione di elettricità mediante energia eolica, nel Vlarem II, e la circolare [del 2006], recanti entrambi diverse disposizioni per l'installazione di turbine eoliche, tra cui disposizioni in materia di sicurezza, disposizioni in materia di ombra proiettata in funzione delle aree urbanistiche individuate, nonché norme in materia di inquinamento acustico, debbano essere qualificati come "un piano o un programma" ai sensi delle disposizioni [di tale] direttiva.

2) Ove risulti che per l'adozione [dell'ordinanza e della circolare del 2006] doveva essere effettuata una valutazione ambientale, se il Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiglio per il contenzioso in materia di autorizzazioni) possa modulare nel tempo gli effetti giuridici dell'illegittimità [dell'ordinanza e della circolare del 2006]. A tal fine, devono essere presentate diverse sottoquestioni:
   a) Se un atto di orientamento come la circolare [del 2006], la cui redazione rientra nel margine di discrezionalità e nella libertà d'azione dell'amministrazione interessata, mediante il quale non viene effettivamente individuata l'autorità competente per elaborare il "piano o programma" e per il quale non è prevista una procedura formale di redazione, debba essere considerato come un "piano o un programma", ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva [2001/42].
   b) Se sia sufficiente che un atto politico o una norma generale, [come l'ordinanza e la circolare del 2006], preveda parzialmente una restrizione del margine di discrezionalità di un'amministrazione che rilascia l'autorizzazione, per poter essere considerato come un "piano o programma", ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva [2001/42], anche se [tale ordinanza

o circolare] non costituisca un requisito, una condizione indispensabile per rilasciare un'autorizzazione o non vada inteso come un quadro di riferimento per un futuro rilascio di autorizzazioni, sebbene il legislatore europeo abbia indicato che detta finalità costituisca un elemento della definizione di "piani e programmi".

c) Se un atto di orientamento, la cui elaborazione risponde alla certezza del diritto e che configura pertanto una decisione del tutto libera, come la circolare [del 2006], possa essere definito come un "piano o un programma", ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva [2001/42], e se siffatta interpretazione non sia contraria alla giurisprudenza della [Corte], secondo la quale un'interpretazione teleologica di una direttiva non può divergere in modo fondamentale dalla volontà chiaramente espressa dal legislatore dell'Unione.

d) Se la sezione 5.20.6 del Vlarem II, le cui norme non dovevano essere obbligatoriamente adottate, possa essere definita come un "piano o un programma", ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva [2001/42], e se una siffatta interpretazione non sia contraria alla giurisprudenza della [Corte], secondo la quale un'interpretazione teleologica di una direttiva non può divergere in modo fondamentale dalla volontà chiaramente espressa dal legislatore dell'Unione.

e) Se un atto di orientamento e un'ordinanza normativa del governo, come [l'ordinanza e la circolare del 2006], che hanno un limitato valore indicativo, o quanto meno non stabiliscono un quadro di riferimento dal quale si possa desumere il benché minimo diritto a realizzare un progetto né un diritto a un quadro di riferimento o un limite entro il quale i progetti possano essere autorizzati, possa essere considerato come un "piano o un programma" "che definisc[e] il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva [85/337]", ai sensi degli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafo 2, [lettera a)], della direttiva [2001/42], e se una siffatta interpretazione non sia contraria alla giurisprudenza della [Corte], secondo la quale un'interpretazione teleologica di una direttiva non può divergere in modo fondamentale dalla volontà chiaramente espressa dal legislatore dell'Unione.

f) Se un atto di orientamento come la circolare [del 2006], che ha valore meramente indicativo, e/o un'ordinanza normativa del governo, come la sezione 5.20.6 del Vlarem II, che fissa unicamente soglie minime per il rilascio di un'autorizzazione ed ha inoltre un effetto del tutto autonomo come norma generale,

   – posto che entrambi comprendono solo un numero limitato di criteri e di modalità;

   – e che nessuno di essi è determinante per neppure un criterio o una modalità e dei quali si può dunque argomentare che, in base a dati oggettivi, si può escludere che abbiano effetti ambientali significativi,

   possa essere considerato come un "piano o un programma", ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, lettera a), e 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva [2001/42], o se possa essere considerato come un atto che fissa, 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.

g) In caso di risposta in senso negativo alla [seconda questione, lettera f)], se un organo giurisdizionale possa stabilire ciò autonomamente, dopo l'adozione dell'ordinanza o della pseudo-legislazione [come l'ordinanza e la circolare del 2006].

h) Se un organo giurisdizionale, che sia competente solo indirettamente in via di eccezione, la cui pronuncia valga tra le parti e qualora dalla risposta alle questioni pregiudiziali discenda che [l'ordinanza e la circolare del 2006] sono illegittimi, possa stabilire di mantenere gli effetti dell'ordinanza illegittima e/o della circolare illegittima ove gli atti illegittimi contribuiscano a un obiettivo di protezione dell'ambiente, come perseguito anche da una direttiva ai sensi dell'articolo 288 TFUE, e qualora ricorrano le condizioni poste a siffatto mantenimento dal diritto dell'Unione (come dichiarato nella sentenza [del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603]).

i) In caso di risposta in senso negativo alla [seconda questione, lettera h)], se un organo giurisdizionale possa decidere di mantenere gli effetti del progetto contestato per soddisfare così indirettamente le condizioni poste dal diritto dell'Unione (come dichiarato nella sentenza [del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement, (C-379/15, EU:C:2016:603)]) per il mantenimento degli effetti giuridici del piano o del programma non conforme alla direttiva [2001/42]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla nozione di «piani e programmi» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, di cui alla prima questione e alla seconda questione, lettere da a) a d)

32 Con la sua prima questione e la sua seconda questione, lettere da a) a d), che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 debba essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «piani e programmi» un'ordinanza e una circolare, adottate dal governo di un ente federato di uno Stato membro, contenenti entrambi diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici.

33 L'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 definisce i «piani e programmi» a cui fa riferimento come quelli che soddisfano due condizioni cumulative, menzionate rispettivamente nei due trattini inclusi in tale disposizione, vale a dire, da un lato, che siano 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, dall'altro, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

34 Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, essa è soddisfatta in quanto dalle indicazioni del giudice del rinvio risulta che l'ordinanza e la circolare del 2006 sono state adottate dal governo fiammingo, il quale costituisce un'autorità regionale.

35 Per quanto riguarda la seconda di dette condizioni, enunciata all'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva 2001/42, dalla giurisprudenza costante della Corte risulta che devono essere considerati «previsti», ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva 2001/42, 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 (sentenze del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-567/10, EU:C:2012:159, punto 31; del 7 giugno 2018, Thybaut e a., C-160/17, EU:C:2018:401, punto 43, nonché del 12 giugno 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, punto 34). Pertanto, la Corte ha dichiarato che, al fine di preservare l'efficacia pratica di tale disposizione, tenuto conto della sua finalità, una misura deve essere considerata «prevista» quando la facoltà di adottare la misura trova il suo fondamento giuridico in una disposizione particolare, anche se non esiste, propriamente parlando, alcun obbligo di elaborare tale misura (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punti da 38 a 40)

36 Occorre rilevare, in via preliminare, che, con le sue questioni, il giudice del rinvio, al pari del governo del Regno Unito nelle sue osservazioni scritte, invita la Corte a riconsiderare tale giurisprudenza.

37 A tale proposito si deve ricordare che quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi rilevanti per la sua interpretazione (v., in tal senso, sentenza del 9 ottobre 2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

38 Per quanto riguarda, anzitutto, il tenore letterale dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, occorre sottolineare, come fatto valere dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle sue conclusioni, che un confronto tra le versioni linguistiche dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva 2001/42 mette in luce una portata diversa da una versione all'altra. Infatti, mentre il termine «exigés» utilizzato nella versione in lingua francese, come, in particolare, i termini utilizzati nelle versioni in lingua spagnola («*exigidos*»), tedesca («*erstellt werden müssen*»), inglese («*required*»), neerlandese («*zijn voorgeschreven*»), portoghese («*exigido*») e rumena («*impuse*»), fanno riferimento a un tipo di requisito o di obbligo, la versione italiana utilizza il termine meno vincolante «*previsti*».

39 Orbene, tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea costituiscono le lingue autentiche degli atti in cui sono redatti, di modo che a tutte le versioni linguistiche di un atto dell'Unione deve, in linea di principio, essere riconosciuto lo stesso valore (v., in tal senso, sentenze del 17 novembre 2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, punto 28 e giurisprudenza ivi citata, e del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

40 Ne consegue che l'esame del tenore letterale dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva 2001/42 non è concludente, poiché non consente di stabilire se i «piani e programmi» contemplati da tale disposizione siano esclusivamente quelli che le autorità nazionali sono tenute ad adottare in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

41 Per quanto riguarda, poi, la genesi dell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva 2001/42, tale disposizione, che non figurava né nella proposta iniziale di direttiva della Commissione europea, né nella versione modificata di quest'ultima, è stata aggiunta dalla posizione comune (CE) n. 25/2000, del 30 marzo 2000, definita dal Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato che istituisce la Comunità europea, 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 (GU 2000, C 137, pag. 11). Come esposto dall'avvocato generale ai paragrafi 62 e 63 delle sue conclusioni, il legislatore dell'Unione, con tale aggiunta, ha inteso limitare a determinati piani e programmi soltanto l'obbligo di procedere a una valutazione ambientale, senza che sia possibile affermare che la sua intenzione fosse di limitare tale tipo di valutazione ai soli piani e programmi la cui adozione è obbligatoria.

42 Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce tale disposizione, occorre sottolineare, in primo luogo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 66 e 67 delle sue conclusioni, che una concezione binaria operante una distinzione a seconda che l'adozione di un piano o di un programma sia obbligatoria o facoltativa non potrebbe comprendere in modo sufficientemente preciso, e quindi soddisfacente, la diversità delle situazioni e l'eterogeneità delle prassi delle autorità nazionali. Infatti, l'adozione di piani o programmi, che può rientrare in una moltitudine di ipotesi, spesso non è né imposta in maniera generale, né lasciata alla totale discrezione delle autorità competenti.

43 In secondo luogo, l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 include non solo l'elaborazione o l'adozione di «piani e programmi», ma anche le loro modifiche (v., in tal senso, sentenze del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-567/10, EU:C:2012:159, punto 36, e del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, punto 44). Orbene, come precisato dall'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, quest'ultima ipotesi, nella quale la modifica del piano o del programma interessato può anche avere effetti significativi sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/42, si presenta più frequentemente quando un'autorità decide di propria iniziativa di procedere a una siffatta modifica, senza esservi costretta.

44 Le considerazioni che precedono sono conformi alla finalità e agli obiettivi della direttiva 2001/42, che a sua volta si inserisce nel quadro previsto dall'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo il quale un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

45 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.

46 Pertanto, come emerge dal citato articolo 1, l'obiettivo essenziale della direttiva 2001/42 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 (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, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

47 Va inoltre osservato che la direttiva 2001/42 si fonda sull'articolo 175, paragrafo 1, CE, relativo alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità in materia ambientale al fine di realizzare gli obiettivi previsti all'articolo 174 CE. L'articolo 191 TFUE, che corrisponde all'articolo 174 CE, dispone, al suo paragrafo 2, che la politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un «elevato livello di tutela», tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. L'articolo 191, paragrafo 1, TFUE autorizza l'adozione di misure riguardanti in particolare taluni aspetti definiti dell'ambiente, quali la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità di quest'ultimo, la protezione della salute umana nonché l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Nello stesso senso, l'articolo 3, paragrafo 3, TUE prevede che l'Unione si adoperi, in particolare, per un «elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punti da 41 a 43 e giurisprudenza ivi citata).

48 Orbene, siffatti obiettivi rischierebbero di essere compromessi se l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 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, come rilevato al punto 42 della presente sentenza, 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.

49 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.

50 Ne consegue che, mentre un'interpretazione restrittiva, che limiti la seconda condizione dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 ai soli «piani e programmi» la cui adozione è obbligatoria, rischiava di conferire a quest'ultima una portata marginale, la Corte ha privilegiato la necessità di garantire l'efficacia pratica di tale condizione adottando un'accezione più ampia del termine «previsti» (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2012, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-567/10, EU:C:2012:159, punto 30).

51 Pertanto, non esiste alcun elemento idoneo a giustificare un mutamento della giurisprudenza della Corte a tale proposito.

52 Ne consegue che l'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva 2001/42 deve essere 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.

53 Per quanto riguarda la questione se l'ordinanza e la circolare del 2006 soddisfino tale condizione, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il Vlarem II è un'ordinanza adottata dal potere esecutivo di un ente federato belga, ossia il governo fiammingo, in esecuzione di norme

gerarchicamente superiori che promanano dal potere legislativo di tale medesimo ente, ossia il Parlamento fiammingo. Orbene, dalle spiegazioni del giudice del rinvio riguardanti il decreto del Consiglio fiammingo, sull'autorizzazione ambientale, nonché il decreto del Consiglio fiammingo, recante disposizioni generali sulla politica ambientale, emerge che questi ultimi hanno disciplinato l'adozione del Vlarem II da parte del governo fiammingo, in particolare conferendo a detto governo la competenza ad adottare un simile atto e stabilendo che le condizioni settoriali previste da quest'ultimo mirerebbero a prevenire e a limitare turbative e rischi inaccettabili per l'ambiente causati dalle installazioni e attività di cui trattasi.

54 Per quanto riguarda la circolare del 2006, da detta domanda risulta che tale circolare è stata promanata, nel caso di specie, dal governo fiammingo ed è stata firmata dal Ministro presidente e da due ministri competenti in materia.

55 Il giudice del rinvio rileva a tal proposito che la circolare del 2006, la quale, come anche il Vlarem II, contribuirebbe alla realizzazione degli obiettivi e delle norme da perseguire derivanti dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU 2009, L 140, pag. 16), trova il suo fondamento giuridico nella competenza di gestione e valutazione di cui dispongono le autorità, in forza della normativa nazionale pertinente, ai fini della concessione di autorizzazioni cosiddette «ambientali», ai sensi di tale regolamentazione.

56 Pertanto, la ragion d'essere della circolare del 2006 si collocherebbe nella scelta effettuata dalle autorità ministeriali di tale ente federato di limitare il proprio potere discrezionale, obbligandosi a seguire le regole che esse si prefiggono in tal modo. Risulta dunque che l'adozione della circolare del 2006 rientra nell'ambito delle prerogative di cui godono tali autorità ministeriali in forza del diritto belga, fatte salve le verifiche che, nel caso di specie, il giudice del rinvio deve effettuare circa l'esatta natura giuridica di una circolare siffatta nell'ordinamento giuridico di tale Stato membro.

57 A tale proposito occorre rammentare che la nozione di «piani e programmi» include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

58 In particolare, la Corte ha già dichiarato che, sebbene un atto non contenga e non possa contenere vere e proprie prescrizioni, la facoltà che esso introduce di consentire di ottenere più facilmente deroghe alle prescrizioni in vigore modifica il quadro giuridico e produce l'effetto di far rientrare un atto del genere nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2018, Thybaut e a., C-160/17, EU:C:2018:401, punto 58).

59 Orbene, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi 108 e 109 delle sue conclusioni e come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, da un lato, sembra che il punto 3 della circolare del 2006 consenta di includere aree che non erano inizialmente prese in considerazione per la produzione di energia eolica. Dall'altro lato, sembra che l'allegato di tale circolare contenga valori meno rigorosi rispetto a quelli che compaiono nell'allegato della sezione 5.20.6.1 del Vlarem II in materia di qualità dell'ambiente relativamente al rumore e alla proiezione di ombra nelle aree abitate, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

60 Pertanto, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, e fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, la circolare del 2006 modifica, sviluppandole o derogandovi, le disposizioni del Vlarem II, di modo che si può considerare che essa soddisfi la condizione ricordata al punto 52 della presente sentenza.

61 Occorre anche rilevare che il carattere generale dell'ordinanza e della circolare del 2006 non ostano a che tali atti siano qualificati come «piani e programmi» ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42. Infatti, anche se risulta dal tenore di tale disposizione che la nozione di «piani e programmi»

può contemplare atti normativi adottati per via legislativa, regolamentare o amministrativa, tale direttiva non contiene precisamente disposizioni specifiche relative a politiche o disposizioni generali per cui sarebbe necessario operare una distinzione rispetto ai piani e programmi ai sensi di tale direttiva. La circostanza che un atto nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione di un'area geografica costituisce un'illustrazione della sua dimensione programmatica o pianificatrice e non osta alla sua inclusione nella nozione di «piani e programmi» (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 60 nonché giurisprudenza ivi citata).

62 Ne consegue che il Vlarem II e, fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, la circolare del 2006 soddisfano anche la seconda condizione prevista dall'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva 2001/42.

63 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rispondere alla prima questione e alla seconda questione, lettere da a) a d), dichiarando che l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 deve essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «piani e programmi» un'ordinanza e una circolare, adottate dal governo di un ente federato di uno Stato membro, contenenti entrambe diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici.

Sulla nozione di «piani e programmi» soggetti a una valutazione ambientale, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, di cui alla seconda questione, lettere da e) a g)

64 Con la sua seconda questione, lettere da e) a g), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 debba essere interpretato nel senso che costituiscono piani e programmi che devono essere sottoposti a valutazione ambientale, in forza di tale disposizione, un'ordinanza e una circolare, entrambe contenenti diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici, tra cui misure relative alla proiezione d'ombra, alla sicurezza e alle norme sul rumore.

65 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 (sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 30). 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 (sentenza dell'8 maggio 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus» e a., C-305/18, EU:C:2019:384, punto 47).

66 In primo luogo, è pacifico, nel caso di specie, che l'ordinanza e la circolare del 2006 riguardano il settore dell'energia, menzionato all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, e che tali atti nazionali riguardano i progetti di centrali eoliche, che fanno parte di quelli elencati al punto 3, lettera i), dell'allegato II alla direttiva 2011/92.

67 In secondo luogo, per quanto attiene alla questione se tali atti definiscano il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, va ricordato che la nozione di «piani e programmi» si riferisce a qualsiasi 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 (sentenze del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C-290/15, EU:C:2016:816, punto 49; del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 53, e del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 61).

68 Siffatta interpretazione mira a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale (v., in tal senso, sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punto 42, e del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 54).

69 Nel caso di specie, l'ordinanza e la circolare del 2006 stabiliscono condizioni relative all'installazione e alla gestione di impianti eolici nella regione fiamminga riguardanti in particolare le proiezioni d'ombra, le istruzioni di sicurezza e le emissioni acustiche.

70 Sebbene non sembri che l'ordinanza e la circolare del 2006 costituiscano un insieme completo di norme relative all'installazione e alla gestione di impianti eolici, la Corte ha già avuto occasione di precisare che la nozione di «insieme significativo di criteri e di modalità» dev'essere intesa in maniera qualitativa e non quantitativa. Occorre evitare, infatti, possibili strategie di elusione degli obblighi enunciati dalla direttiva 2001/42 attuate con la frammentazione dei provvedimenti, la quale ridurrebbe l'efficacia pratica della direttiva stessa (v., in tal senso, sentenze del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 55, e del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 64).

71 L'importanza e la portata delle prescrizioni sancite dall'ordinanza e dalla circolare del 2006 indicano, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 94 delle sue conclusioni, che tali atti costituiscono un quadro di riferimento, certamente non esaustivo, ma sufficientemente significativo per determinare le condizioni alle quali è subordinato il rilascio di un'autorizzazione per l'installazione di centrali eoliche nell'area geografica interessata, progetti il cui impatto ambientale è innegabile.

72 Occorre pertanto rammentare a tale proposito che, al punto 50 della sentenza del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a. (C-290/15, EU:C:2016:816), la Corte ha sancito che un atto, che comportava tipologie di norme equiparabili a quelle dell'ordinanza e della circolare del 2006 per quanto riguarda l'installazione e la gestione di impianti eolici, presentasse un'importanza e un'estensione sufficientemente significative per la determinazione delle condizioni applicabili a detto settore 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 di siti eolici potranno essere autorizzati in futuro.

73 Alla luce di tali elementi, occorre considerare che l'ordinanza e, fatte salve le verifiche di cui ai punti 60 e 62 della presente sentenza, la circolare del 2006 rientrano nella nozione di «piani e programmi» che, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2001/42, devono essere sottoposti a una valutazione d'impatto ambientale.

74 Una siffatta interpretazione non può essere rimessa in discussione dalla natura giuridica particolare della circolare del 2006.

75 Infatti, l'espressione «che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti (...)», di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, non contiene alcun rinvio ai diritti nazionali e costituisce, di conseguenza, una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di quest'ultima.

76 Orbene, anche se non è certo che un atto come la circolare del 2006 sia idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti per i terzi, detta circolare, per contro, salvo verifica da parte del giudice del rinvio quanto alla sua esatta portata giuridica, non può essere assimilata a disposizioni aventi un valore meramente indicativo, le quali non soddisfano la condizione ricordata al punto precedente (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, punto 44).

77 Infatti, oltre al fatto che la circolare del 2006 è intitolata «Quadro di valutazione e condizioni per l'installazione di turbine eoliche», dalle indicazioni del giudice del rinvio risulta che l'autorizzazione del 30 novembre 2016 precisa che quest'ultima deve soddisfare in qualsiasi momento le condizioni poste da tale circolare, il che suggerisce che quest'ultima riveste quanto meno un carattere obbligatorio per le autorità competenti nell'ambito del rilascio di tali autorizzazioni.

78 Del resto, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 95 delle sue conclusioni, sembra che il governo belga ammetta esso stesso il carattere vincolante dell'ordinanza e della circolare del 2006 per siffatte autorità nel loro insieme, allorché tale governo fa osservare che l'eventuale non conformità con il diritto dell'Unione delle condizioni ambientali previste da tali atti avrebbe come conseguenza di invalidare le autorizzazioni concesse precedentemente, di modo che converrebbe limitare gli effetti nel tempo dell'emananda sentenza dinanzi al giudice del rinvio.

79 Da tutto quanto precede risulta che occorre rispondere alla seconda questione, lettere da e) a g), dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 dev'essere interpretato nel senso che costituiscono piani e programmi che devono essere sottoposti a valutazione ambientale, in forza di tale disposizione, un'ordinanza e una circolare, entrambe contenenti diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici, tra cui misure relative alla proiezione d'ombra, alla sicurezza e alle norme sul rumore.

Sulla possibilità per il giudice del rinvio di mantenere gli effetti dell'ordinanza e della circolare del 2006 nonché dell'autorizzazione del 30 novembre 2016, che costituisce l'oggetto della seconda questione, lettere h) e i)

80 Con la sua seconda questione, lettere h) e i), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, e a quali condizioni, qualora risulti che una valutazione ambientale, ai sensi della direttiva 2001/42, avrebbe dovuto essere realizzata prima dell'adozione dell'ordinanza e della circolare sulle quali si fonda un'autorizzazione relativa all'installazione e alla gestione di impianti eolici contestata dinanzi al giudice, cosicché tali atti e tale autorizzazione non sarebbero conformi al diritto dell'Unione, tale giudice possa mantenere gli effetti dei citati atti e di tale autorizzazione.

81 Anzitutto, conformemente all'articolo 1 della direttiva 2001/42, l'obiettivo essenziale perseguito da quest'ultima 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.

82 In assenza, in tale direttiva, di disposizioni relative alle conseguenze derivanti dalla violazione delle disposizioni procedurali ivi stabilite, spetta agli Stati membri adottare, nell'ambito delle proprie competenze, tutte le misure necessarie, generali o particolari, affinché tutti i «piani» o «programmi» idonei a produrre «effetti significativi sull'ambiente» ai sensi della citata direttiva costituiscano oggetto di una valutazione ambientale, in conformità alle modalità procedurali e ai criteri previsti dalla direttiva medesima (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

83 In virtù del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri sono tenuti a eliminare le conseguenze illegittime di una siffatta violazione del diritto dell'Unione. Ne consegue che le autorità nazionali competenti, compresi i giudici nazionali chiamati a decidere su un ricorso contro un atto di diritto interno adottato in violazione del diritto dell'Unione, hanno l'obbligo di prendere, nell'ambito delle proprie competenze, tutti i provvedimenti necessari per rimediare all'omissione di una valutazione ambientale. Ciò può consistere, ad esempio, nel caso di un «piano» o di un «programma» adottato in violazione dell'obbligo di procedere a una valutazione ambientale, nell'adottare misure volte alla sospensione o all'annullamento di tale piano o di tale programma (v., in tal senso, sentenza del 28 luglio 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15,

EU:C:2016:603, punti 31 e 32), nonché a ritirare o a sospendere un'autorizzazione già concessa, al fine di effettuare una siffatta valutazione [v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Parco eolico di Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punto 75 e giurisprudenza ivi citata].

84 Occorre inoltre aggiungere che solo la Corte può, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, 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. Infatti, se i giudici nazionali avessero il potere di attribuire alle norme nazionali il primato sul diritto dell'Unione, anche solo provvisoriamente, in caso di contrasto con quest'ultimo, ne risulterebbe pregiudicata l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione (sentenza del 29 giugno 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punto 177 e giurisprudenza ivi citata).

85 In risposta all'argomento sviluppato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, secondo cui il mantenimento, in via eccezionale, degli effetti di misure nazionali contrarie al diritto dell'Unione sarebbe possibile solo nell'ambito di un ricorso diretto contro le misure potenzialmente viziate, e non in via eccezionale, qualora il ricorso proposto dinanzi al giudice nazionale verta su atti adottati in esecuzione di dette misure, occorre precisare, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 126 a 128 delle sue conclusioni, che la giurisprudenza della Corte non ha operato una siffatta distinzione e che tale mantenimento, da parte della Corte, è possibile nel quadro dell'uno o dell'altro di tali mezzi di impugnazione.

86 Nel caso di specie, emerge dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che, anche se il Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (decreto recante organizzazione e giurisdizione di taluni collegi amministrativi delle Fiandre), del 4 aprile 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 1° ottobre 2014, pag. 77620), non consente al giudice del rinvio di mantenere temporaneamente gli effetti dell'ordinanza e della circolare del 2006, la Costituzione belga, come interpretata dalla giurisprudenza nazionale, riconoscerebbe, invece, al giudice il diritto di disapplicare simili atti regolamentari nazionali qualora non siano conformi a norme gerarchicamente superiori. Per quanto riguarda gli effetti dell'autorizzazione del 30 novembre 2016, l'articolo 36, paragrafi 1 e 2, del decreto recante organizzazione e giurisdizione di taluni collegi amministrativi delle Fiandre autorizzerebbe il giudice del rinvio a mantenerli temporaneamente, anche se quest'ultimo è stato adottato in applicazione di atti nazionali in contrasto con il diritto dell'Unione.

87 A tal riguardo, occorre rilevare che dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il progetto di centrale eolica non sembra essere stato portato a termine, o addirittura che la sua realizzazione non è iniziata.

88 Orbene, se dovesse risultare esatto che la realizzazione del progetto di centrale eolica non è iniziata, il mantenimento degli effetti dell'autorizzazione del 30 novembre 2016, durante la durata della valutazione ambientale prescritta dall'ordinanza e dalla circolare del 2006, non risulterebbe comunque necessario (v., in tal senso, sentenze del 26 luglio 2017, Comune di Corridonia e a., C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, punto 43, e del 28 febbraio 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, punto 30). Spetterebbe pertanto al giudice del rinvio annullare l'autorizzazione adottata sulla base del «piano» o «programma» a sua volta adottato in violazione dell'obbligo di procedere ad una valutazione ambientale (v., per analogia, sentenza del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punto 46).

89 Un siffatto annullamento dovrebbe anche intervenire, conformemente ai principi ricordati al punto 83 della presente sentenza, qualora dovesse risultare che la realizzazione del progetto di parco eolico è iniziata, o addirittura conclusa.

90 Ciò premesso, è stato dichiarato, in primo luogo, che, pur tenendo conto dell'esistenza di un'esigenza imperativa connessa alla protezione dell'ambiente, un giudice nazionale può eccezionalmente essere autorizzato ad avvalersi di una normativa nazionale che lo autorizzi a mantenere taluni effetti di un atto nazionale la cui procedura di adozione non sia stata conforme alla direttiva 2001/42, come quello di cui al punto 86 della presente sentenza, qualora sussista il rischio che l'annullamento di tale atto crei una lacuna del diritto incompatibile con l'obbligo, per lo Stato membro interessato, di adottare le misure di trasposizione di un altro atto del diritto dell'Unione diretto alla tutela dell'ambiente, come la direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque d[a] ll'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU 1991, L 375, pag. 1) (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punti 56 e 63).

91 A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che l'ordinanza e la circolare del 2006 contribuirebbero ad attuare gli obiettivi della direttiva 2009/28 riguardante la produzione di energia da fonti rinnovabili. Orbene, anche se una siffatta produzione è guidata da esigenze relative alla tutela dell'ambiente e costituisce un obiettivo fondamentale dell'Unione nel settore dell'energia, qualsiasi ostacolo allo sviluppo di quest'ultima nel territorio di uno Stato membro, come quello che può derivare dall'annullamento di un'autorizzazione urbanistica a un produttore e a un fornitore di elettricità ai fini della costruzione di un numero limitato di impianti eolici, non può essere sufficiente a compromettere globalmente l'attuazione di detta direttiva in tale territorio.

92 In secondo luogo, al punto 179 della sentenza del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmir Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), la Corte ha riconosciuto che la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica dello Stato membro interessato costituiva anch'essa un'esigenza imperativa. Essa ha tuttavia precisato, al contempo, che considerazioni relative alla sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità possono giustificare il mantenimento degli effetti di misure nazionali adottate in violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione soltanto se, nell'ipotesi di annullamento o di sospensione degli effetti di tali misure, vi sia una minaccia grave ed effettiva di interruzione dell'approvvigionamento di energia elettrica dello Stato membro interessato, cui non si potrebbe fare fronte mediante altri mezzi e alternative, in particolare nell'ambito del mercato interno.

93 Orbene, come sostenuto dalla Commissione all'udienza dinanzi alla Corte e come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 132 delle sue conclusioni, è incerto se la cessazione dell'attività di un numero limitato di impianti eolici possa avere significative ripercussioni sull'approvvigionamento di energia elettrica dell'intero Stato membro interessato.

94 Comunque, un eventuale mantenimento nel tempo degli effetti di tali atti può coprire unicamente il lasso di tempo strettamente necessario per rimediare all'illegittimità constatata (v., in tal senso, sentenze del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punto 62, e del 29 luglio 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmis Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punto 181).

95 Tenuto conto di quanto precede, si deve rispondere alla seconda questione, lettere h) e i), dichiarando che, qualora risulti che una valutazione ambientale, ai sensi della direttiva 2001/42, avrebbe dovuto essere realizzata prima dell'adozione dell'ordinanza e della circolare sulle quali si fonda un'autorizzazione relativa all'installazione e alla gestione di impianti eolici contestata dinanzi al giudice nazionale, cosicché tali atti e tale autorizzazione non sarebbero conformi al diritto dell'Unione, tale giudice può mantenere gli effetti dei citati atti e di tale autorizzazione solo qualora il diritto interno glielo consenta nell'ambito della controversia di cui è investito, e qualora l'annullamento di detta autorizzazione possa avere significative ripercussioni sull'approvvigionamento di energia elettrica dell'intero Stato membro interessato, e unicamente per il lasso di tempo strettamente necessario per rimediare a tale illegittimità. Spetta al giudice del rinvio, se del caso, procedere a tale valutazione nella controversia principale.

Sulle spese

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

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

1) **L'articolo 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 rientrano nella nozione di «piani e programmi» un'ordinanza e una circolare, adottate dal governo di un ente federato di uno Stato membro, contenenti entrambe diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici.**

2) **L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 dev'essere interpretato nel senso che costituiscono piani e programmi che devono essere sottoposti a valutazione ambientale, in forza di tale disposizione, un'ordinanza e una circolare, entrambe contenenti diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici, tra cui misure relative alla proiezione d'ombra, alla sicurezza e alle norme sul rumore.**

3) **Qualora risulti che una valutazione ambientale, ai sensi della direttiva 2001/42, avrebbe dovuto essere realizzata prima dell'adozione dell'ordinanza e della circolare sulle quali si fonda un'autorizzazione relativa all'installazione e alla gestione di impianti eolici contestata dinanzi al giudice nazionale, cosicché tali atti e tale autorizzazione non sarebbero conformi al diritto dell'Unione, tale giudice può mantenere gli effetti dei citati atti e di tale autorizzazione solo qualora il diritto interno glielo consenta nell'ambito della controversia di cui è investito, e qualora l'annullamento di detta autorizzazione possa avere significative ripercussioni sull'approvvigionamento di energia elettrica dell'intero Stato membro interessato, e unicamente per il lasso di tempo strettamente necessario per rimediare a tale illegittimità. Spetta al giudice del rinvio, se del caso, procedere a tale valutazione nella controversia principale.**

Firme