CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JULIANE KOKOTT presentate il 4 marzo 2010[1]

I — Introduzione

1. Le domande di pronuncia pregiudiziale del Conseil d'État belga riguardano l'ambito di applicazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente[2] (in prosieguo: la «direttiva VAS», laddove per VAS si intende la valutazione ambientale strategica). Occorre verificare se i programmi d'azione ai sensi dell'art. 5 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/676/CEE, sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole[3] (in prosieguo: la «direttiva sui nitrati») necessitino di una valutazione ambientale.

2. La direttiva VAS, insieme con la direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati[4] (in prosieguo: la «direttiva VIA»), mira a garantire che le autorità competenti tengano conto di ogni effetto significativo di progetti sull'ambiente, qualora prendano decisioni che condizionano la realizzazione dei progetti. La direttiva VIA ha introdotto corrispondenti valutazioni nell'ambito dell'autorizzazione dei progetti. La valutazione ambientale di cui alla direttiva VAS viene di contro effettuata nell'ambito di procedure decisionali che hanno luogo prima delle procedure di approvazione dei singoli progetti e che sono però atte a condizionarli.

3. La direttiva sui nitrati e i programmi d'azione da emanare sulla sua base disciplinano la concimazione delle superfici agricole. Gli agricoltori concimano i propri terreni non solo per favorire la crescita delle loro colture, ma anche per smaltire deiezioni animali. Qualora un'azienda applichi alle colture più

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 197, pag. 30.

3 — GU L 375, pag. 1, nella versione di cui al regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1882, recante adeguamento alla decisione (CE) del Consiglio 28 giugno 1999, n. 468, GU L 284, pag. 1, delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'art. 251 del trattato CE.

4 — GU L 175, pag. 40; è applicabile la versione modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, GU L 156, pag. 17.

deiezioni di quanto esse possano assorbire, si arriva ad un'iperconcimazione che spesso inquina le acque.

4. Per il presente caso si pone pertanto la questione se, nell'ambito di programmi d'azione di cui alla direttiva sui nitrati, vengano assunte decisioni che condizionano la successiva autorizzazione di progetti in modo tale che i programmi d'azione debbano essere sottoposti ad una valutazione ambientale. In questo contesto, la Corte deve, anzitutto, affrontare questioni centrali concernenti la direttiva VAS, segnatamente il significato dei termini «piano» e «programma», nonché in quali circostanze essi definiscano un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti.

II — Contesto normativo

A — *La direttiva VAS*

5. Gli obiettivi della direttiva VAS si desumono in particolare dall'art. 1:

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

6. I citati piani e programmi vengono definiti dall'art. 2, lett. a):

«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.»

7. L'art. 3 disciplina quali piani e programmi devono essere sottoposti alla valutazione. Particolarmente rilevanti sono i nn. 1-5:

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

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o

b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

3. 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.6. (…).»

8. L'allegato II indica criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'art. 3, n. 5. Da sottolineare è il n. 1, primo trattino:

«1. Caratteristiche del piano e del programma, tenendo conto in particolare dei seguenti elementi:

— in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse,

(…).»

9. Bisogna inoltre segnalare che l'Unione europea dal 2008 è parte contraente del protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla convenzione ONU/CEE sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero firmata a Espoo nel 1991 [5] (in prosieguo: il «protocollo sulla valutazione ambientale strategica») [6]. Questo protocollo contiene regole simili alla direttiva VAS e viene da questa recepito [7].

B — *La direttiva sui nitrati*

10. Gli Stati membri designano, ai sensi dell'art. 3 della direttiva sui nitrati, determinate zone come vulnerabili per effetto dell'inquinamento delle acque provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Per queste zone essi devono elaborare, ai sensi dell'art. 5, i così detti programmi d'azione:

«1. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla prima designazione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, o di un anno dopo ogni nuova designazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate.

2. (…)

5 — GU 2008, L 308, pag. 35.

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

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

3. I programmi d'azione tengono conto:

a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine;

b) delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi.

4. I programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono le misure vincolanti seguenti:

a) le misure di cui all'allegato III;

b) le misure che gli Stati membri hanno prescritto nel codice o nei codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'articolo 4, a meno che non siano state sostituite da quelle di cui all'allegato III.

5. Nel quadro dei programmi d'azione, gli Stati membri prendono inoltre le misure aggiuntive o azioni rafforzate che essi ritengono necessarie se, dall'inizio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulta evidente che le misure di cui al paragrafo 4 non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1. Ai fini della scelta di dette misure o azioni, gli Stati membri tengono conto della loro efficacia e dei loro costi in relazione ad altre misure possibili di prevenzione.

6. Gli Stati membri elaborano ed applicano opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione fissati ai sensi del presente articolo.

Gli Stati membri che applicano l'articolo 5 in tutto il territorio nazionale controllano il contenuto di nitrati delle acque (superficiali e sotterranee) in punti di controllo prescelti, onde poter stabilire l'entità dell'inquinamento nelle acque da nitrati di origine agricola.

7. Gli Stati membri riesaminano e, se del caso, rivedono i propri programmi d'azione, inclusa qualsiasi misura supplementare adottata ai sensi del paragrafo 5, per lo meno ogni quattro anni. Essi informano la Commissione di qualsiasi modifica dei propri programmi d'azione.»

C — *La direttiva VIA*

11. La direttiva VIA è la base per l'obbligo di valutazione ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS.

12. In base all'art. 4, n. 1, della direttiva VIA i progetti di cui all'allegato I sono soggetti ad una valutazione dei loro effetti sull'ambiente. L'allegato I, n. 17, indica determinati impianti di allevamento del bestiame, precisamente:

«17. Impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini con più di:

a) 85 000 posti per polli da ingrasso, 60 000 posti per galline;

b) 3 000 posti per suini da produzione (di oltre 30 kg) o

c) 900 posti per scrofe.»

13. I progetti di cui all'allegato II devono essere sottoposti ad una valutazione qualora possano avere significativi effetti sull'ambiente. L'allegato II, n. 1, indica tra l'altro i seguenti progetti:

«(…).

«b) Progetti volti a destinare terre incolte o estensioni seminaturali alla coltivazione agricola intensiva.

(…)

e) Impianti di allevamento intensivo di animali (progetti non contemplati nell'allegato I).»

14. L'art. 8 disciplina l'utilizzazione dei risultati della valutazione:

«I risultati delle consultazioni e le informazioni raccolte a norma degli articoli 5, 6 e 7 debbono essere presi in considerazione nel quadro della procedura di autorizzazione.»

D — *La direttiva 2003/35*

15. Bisogna fare riferimento anche alla direttiva (CE) del Parlamento europeo e del

Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia [8]. L'art. 2 disciplina la partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi. L'art. 2, n. 5, esclude tuttavia i piani e i programmi indicati nell'allegato I, i cui effetti sull'ambiente siano già stati analizzati in base alla direttiva VAS. I piani e i programmi di cui all'art. 5, n. 1, della direttiva sui nitrati sono menzionati nell'allegato I, lett. c), della direttiva 2003/35.

E — *Le direttive sulla protezione dell'ambiente naturale*

16. L'obbligo di valutazione di cui all'art. 3, n. 2, lett. b), della direttiva VAS si riferisce al diritto della protezione dell'ambiente naturale che è sancito nella direttiva (CEE) del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche [9] (in prosieguo: la «direttiva habitat») e nella direttiva (CEE) del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici [10] (in prosieguo: la «direttiva sugli uccelli»). Tali direttive prevedono l'individuazione di zone protette per determinati tipi e generi di habitat. I nn. 3 e 4 dell'art. 6 della direttiva habitat, che in base all'art. 7 si applicano anche alle riserve per uccelli, disciplinano la valutazione e l'autorizzazione di piani e progetti che possono pregiudicare in misura rilevante queste zone protette:

«3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.»

8 — Cit. alla nota 4.

9 — GU L 206, pag. 7; è applicabile la versione modificata dalla direttiva del Consiglio 20 novembre 2006, 2006/105/CE, che adegua le direttive 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE in materia di ambiente, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania (GU L 363, pag. 368).

10 — GU L 103, pag. 1; è applicabile la versione modificata dalla direttiva del Consiglio 20 novembre 2006, 2006/105/CE, che adegua le direttive 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE in materia di ambiente, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania (GU L 363, pag. 368).

F — *Diritto belga*

17. In base alle indicazioni del giudice del rinvio, la Regione vallone ha emanato il 15 febbraio 2007 un decreto per la modifica del libro II del codice dell'ambiente, contenente il Codice dell'acqua, nella parte relativa alla gestione sostenibile dell'azoto in agricoltura [11]. Questo decreto costituisce il programma d'azione della Regione ai sensi dell'art. 5 della direttiva sui nitrati.

III — Procedimento principale e domande di pronunce pregiudiziali

18. Le organizzazioni ambientali Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie hanno impugnato innanzi al Conseil d'État il decreto della Regione vallone, con il quale è stato stabilito il programma d'azione della Regione ai sensi dell'art. 5 della direttiva sui nitrati. Esse sostenevano, tra l'altro, che la Regione avrebbe dovuto effettuare una valutazione ambientale secondo la direttiva VAS.

19. Il Conseil d'État sottopone pertanto alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

1) Se il programma di gestione dell'azoto relativo alle zone vulnerabili designate prescritto dall'art. 5, n. 1, della direttiva sui nitrati costituisca un piano o un programma ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS, elaborato 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 se esso definisca il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA.

2) Se il programma di gestione dell'azoto relativo alle zone vulnerabili designate prescritto dall'art. 5, n. 1, della direttiva sui nitrati costituisca un piano o un programma ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. b), della direttiva VAS, per il quale, considerato il suo possibile impatto su taluni siti, sia obbligatoria una valutazione ai sensi degli artt. 6 o 7 della direttiva habitat, in particolare quando il programma di gestione dell'azoto di cui trattasi si applichi a tutte le zone vulnerabili designate dalla Regione vallone.

11 — *Moniteur Belge* del 7 marzo 2007, n. 68, pagg. 11118 e segg.

3) Se il programma di gestione dell'azoto relativo alle zone vulnerabili designate prescritto dall'art. 5, n. 1, della direttiva sui nitrati costituisca un piano o un programma diverso da quelli di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva VAS, che definisce il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, per i quali gli Stati membri devono determinare, in virtù dell'art. 3, n. 4, se essi possano avere effetti significativi sull'ambiente, conformemente al n. 5 dello stesso articolo.

20. Alla fase scritta hanno partecipato l'Inter-Environnement Wallonie e la Regione vallone come parti del procedimento principale, oltre al Regno del Belgio, alla Repubblica ceca e alla Commissione. Ad eccezione della Repubblica ceca, tutti hanno preso parte anche alla discussione del 21 gennaio 2010.

IV — Analisi giuridica

21. Le questioni del Conseil d'État riguardano i tre casi, che, ai sensi dell'art. 3 della direttiva VAS, richiedono una valutazione ambientale. Si tratta dei piani e programmi

— che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti cui si applica la direttiva VIA [art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS, su cui si v. sub B],

— i cui possibili effetti sulle aree protette potranno rendere necessaria una valutazione di impatto secondo la direttiva habitat [art. 3, n. 2, lett. b), della direttiva VAS, su cui si v. sub C] o

— che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di particolari progetti, i quali possono avere significativi effetti sull'ambiente (art. 3, nn. 4 e 5, della direttiva VAS, su cui si v. sub D).

22. Questa serie di casi solleva dunque la questione se i programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva sui nitrati costituiscano piani o programmi ai sensi della direttiva VAS (su cui si v. sub A, 1.) e se sia necessario valutare in astratto se i programmi d'azione possano determinare significativi effetti sull'ambiente (su cui si v. sub A, 2.).

A — *Premesse*

1. Sulle nozioni di «piani» e «programmi»

23. Il Belgio espone che il controverso decreto della Regione vallone costituirebbe una disposizione normativa e quindi non un piano o un programma ai sensi della direttiva VAS. Questa opinione si basa sulla pertinente affermazione che un programma d'azione in base all'art. 5 della direttiva sui nitrati, e di conseguenza anche il decreto, contengono necessariamente prescrizioni che potrebbero trovarsi anche nelle leggi. Se si considera isolatamente il significato letterale non sembra d'altronde escluso che le nozioni di «piano» e «programma» possano intendersi in modo tale da escludere le leggi. Vi si potrebbero includere progetti per il futuro che necessitano di un'ulteriore attuazione, ma non una disciplina ad effetto immediato.

24. Il legislatore non ha seguito tuttavia questa interpretazione restrittiva. Questo emerge per i programmi d'azione ai sensi dell'art. 5 della direttiva sui nitrati, e dunque anche per il decreto controverso, già nella loro definizione come «programma». Che questa denominazione nella direttiva sui nitrati non abbia un contenuto diverso da quello definito dalla direttiva VAS è confermato dalla direttiva 2003/35/CE [su cui si v. sub a)]. Nel senso di non escludere preventivamente le misure legislative dall'ambito di applicazione della direttiva VAS depongono anche gli obiettivi [su cui si v. sub b)] e la coerenza sistematica della direttiva VAS [su cui si v. sub c)], così come il protocollo sulla valutazione ambientale strategica [su cui si v. sub d)] che ha una ratio simile alla direttiva VAS.

a) Sulla direttiva 2003/35/CE

25. L'argomento più importante a favore dell'ipotesi che i programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva sui nitrati siano piani o programmi ai sensi della direttiva VAS deriva da un'ulteriore direttiva, la 2003/35/CE, alla quale già il giudice del rinvio fa riferimento. Questa direttiva concerne, oltre ad altre questioni, la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.

26. I programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva sui nitrati sono denominati espressamente piani e programmi nell'art. 2, n. 2, e nell'allegato I, lett. c) della direttiva 2003/35/CE.

27. Il legislatore era altresì consapevole che la direttiva VAS comprendesse ugualmente piani e programmi, in quanto aveva disciplinato nell'art. 2, n. 5, della direttiva 2003/35/CE, il concorso di entrambe le direttive: la partecipazione del pubblico di cui alla direttiva

2003/35/CE ha luogo solo se il pertinente piano o programma non è stato sottoposto ad alcuna valutazione ambientale in base alla direttiva VAS.

28. Sarebbe contraddittorio se il legislatore nella direttiva 2003/35/CE avesse denominato i programmi d'azione esplicitamente «piani e programmi», riconoscendo addirittura la possibilità di una valutazione ambientale in base alla direttiva VAS, e tuttavia i programmi d'azione non potessero costituire piani o programmi ai sensi della direttiva VAS, perché questi ultimi devono contenere disposizioni normative.

b) Sugli obiettivi della direttiva VAS

29. L'inclusione di misure legislative collima anche con gli obiettivi della direttiva VAS. Quest'ultima, secondo il suo art. 1, 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, assicurando che venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

30. L'interpretazione del binomio «piani e programmi» dovrebbe conseguentemente assicurare che venga effettuata la valutazione ambientale di misure che possono avere effetti significativi sull'ambiente. Ne discende che, come nella direttiva VIA [12], bisogna appurare preliminarmente se le misure in questione possono avere effetti significativi sull'ambiente. Le disposizioni normative possono produrre tali effetti, in special modo quando consentono il degrado ambientale.

31. L'obiettivo specifico perseguito dalla valutazione di piani e programmi emerge dai lavori preparatori. La direttiva VAS integra, infatti, la direttiva VIA di oltre 10 anni più risalente, che ha ad oggetto la considerazione degli effetti sull'ambiente con riguardo all'autorizzazione di progetti.

32. Con l'applicazione della direttiva VIA si è osservato che sussistevano, nel momento della valutazione dei progetti, importanti effetti sull'ambiente spesso già causati da precedenti misure di pianificazione [13]. Anche se questi effetti possono quindi essere analizzati nella valutazione di impatto ambientale, tuttavia,

12 — V., a titolo di esempio, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a. (Racc. pag. I-5403, punti 32 e 39); 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a. (Racc. pag. I-5613, punto 40); 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster (Racc. pag. I-6917, punto 52); 28 febbraio 2008, causa C-2/07, Abraham e a. (Racc. pag. I-1197, punto 32), nonché 25 luglio 2008, causa C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (Racc. pag. I-6097, punto 33).

13 — Proposta di direttiva del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, COM(96) 511 def., pag. 6.

essi non possono più essere presi in considerazione in maniera completa al momento dell'autorizzazione del progetto. Per questo motivo è ragionevole analizzare tali effetti sull'ambiente già nella preparazione delle misure e tenerne conto in questo contesto.

33. Ad esempio, un ipotetico piano di costruzione stradale può stabilire che una strada venga costruita in un determinato corridoio. Non si valuterà più, probabilmente, nella successiva autorizzazione del piano di costruzione stradale, se ci sono possibilità alternative a questo corridoio che producano minori effetti sull'ambiente. Per questo si dovrebbe valutare già al momento della definizione del corridoio quali effetti abbia sull'ambiente la delimitazione del tracciato e se debbano essere previste delle alternative.

34. Le disposizioni per l'autorizzazione di progetti che hanno effetti rilevanti sull'ambiente possono essere di diverso tipo. I piani relativi a siti possono stabilire con diversa precisione dove realizzare determinati progetti. Ma anche le misure che stabiliscono come devono essere realizzati i progetti possono avere significativi effetti sull'ambiente. Così una (ipotetica) disposizione che autorizzi lo smaltimento di deiezioni animali non trattati da impianti di allevamento intensivo di bestiame direttamente in corsi e bacini d'acqua naturali avrebbe significativi effetti sull'ambiente.

35. Si può tenere conto di ogni effetto significativo sull'ambiente solo se si esaminano tutte le misure preparatorie atte a comportare che progetti attuati in un secondo momento producano tali effetti. In tal senso bisogna intendere le nozioni di «piano» e «programma» in modo così ampio da includere anche le disposizioni normative.

c) Sulla connessione sistematica delle nozioni di «piano» e «programma» nella direttiva VAS

36. Le norme della direttiva VAS confermano questa interpretazione delle nozioni di «piano» e «programma».

37. In forza dell'art. 2, lett. a) della direttiva VAS, per «piani e programmi» s'intendono, ai sensi della direttiva, 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.

38. In questa definizione detto binomio non viene propriamente definito ma solo qualificato: ai sensi della direttiva si intendono per «piani e programmi» i piani e i programmi che soddisfano determinate — ulteriori — condizioni.

39. La prima di queste condizioni, invero, chiarisce almeno che il procedimento legislativo, con il quale è stato emanato il decreto della Regione vallone, non osta all'applicazione della direttiva VAS. Il primo trattino prevede, infatti, espressamente che piani e programmi possono essere elaborati nell'ambito di un procedimento legislativo. Ciò conferma ulteriormente che le misure, le quali anche per il loro contenuto siano di natura legislativa, possono ugualmente essere considerate piani o programmi.

40. A ragione la Inter-Environnement Wallonie mette in rilievo in questo contesto una differenza rispetto alla direttiva VIA: l'art. 1, n. 5, della direttiva VIA esclude espressamente le misure legislative dall'ambito di applicazione [14]. Nella direttiva VAS manca una simile eccezione, sebbene essa riguardi i progetti legislativi con una significativamente maggiore probabilità rispetto alla direttiva VIA.

41. La seconda condizione argina i timori del Belgio che ogni legge debba sottostare ad una valutazione ambientale. Un obbligo di valutazione ambientale generalizzato è già escluso dal fatto che la direttiva VAS, ai sensi dell'art. 2, lett. a), secondo trattino, riguarda solo piani e programmi che *sono previsti* da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. La libera decisione politica sui progetti di legge non viene così sottoposta all'obbligo di valutazione.

42. Il programma d'azione della Regione vallone non viene tuttavia escluso dalla valutazione ambientale per effetto di questa limitazione. Esso si fonda su un obbligo di natura normativa, precisamente l'art. 5 della direttiva sui nitrati. Esso deve contenere obbligatoriamente le misure prescritte che risultano dagli allegati alla direttiva, come le norme

14 — V., a tal proposito, le sentenze WWF e a., punti 55 e segg., nonché Linster, punti 41 e segg., cit. alla nota 12.

sull'applicazione di fertilizzanti (art. 5, n. 4, e allegato III, nn. 1 e 2) [15].

43. Infine, anche la prescrizione dell'obbligo di valutazione di cui all'art. 3, n. 2, lett. a) e n. 4, della direttiva VAS è a favore dell'inclusione delle leggi. In base a queste disposizioni, i piani e i programmi possono definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti. A tale riguardo, nell'allegato II, n. 1, primo trattino, il legislatore aveva presente anzitutto il limite entro cui il piano o il programma definiscono un quadro di riferimento per progetti e altre attività in relazione all'ubicazione, alla natura, alla dimensione e alle condizioni operative ovvero attraverso la ripartizione delle risorse. Le prescrizioni in materia possono essere, a seconda delle loro caratteristiche, di natura legislativa.

d) Sul protocollo sulla valutazione ambientale strategica

44. Il protocollo sulla valutazione ambientale strategica [16], un accordo internazionale dell'Unione europea nel quadro della convenzione ONU/CEE, mostra anch'esso che la valutazione ambientale di misure legislative non è del tutto astrusa. In base all'art. 13, n. 1, le parti contraenti si impegnano ad assicurare che le questioni ambientali e sanitarie siano considerate e integrate in modo congruo nell'elaborazione delle proprie proposte programmatiche e legislative che possono avere effetti sull'ambiente e sulla salute. In tal caso non si tratta solo di includere l'ambiente in una qualsiasi forma nei «considerando», ma devono essere osservati i pertinenti principi ed elementi del protocollo, ai sensi dell'art. 13, n. 2.

45. Da questa disposizione non si può dedurre in particolare un obbligo vincolante alla valutazione ambientale dei progetti di legge, ma le parti contraenti del protocollo, tra cui anche l'Unione europea, reputano tale valutazione senz'altro possibile e ragionevole.

e) Conclusione parziale

46. In sintesi è da ritenere che i programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva sui

15 — Le sentenze 8 marzo 2001, causa C-266/00, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-2073); 2 ottobre 2003, causa C-322/00, Commissione/Olanda (Racc. pag. I-11267), e 22 settembre 2005, causa C-221/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-8307), sull'incompleto recepimento della direttiva sui nitrati, chiariscono il carattere legislativo del programma d'azione.

16 — V. sopra, paragrafo 9.

nitrati, sebbene di natura legislativa, siano piani o programmi ai sensi della direttiva VAS.

cosicché non è necessaria una valutazione separata di questa eventualità [17].

2. Sulla possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente

49. L'art. 3, n. 2, della direttiva VAS è esplicito su questo punto, in quanto determina che venga effettuata una valutazione ambientale per *tutti* i piani e i programmi, i quali soddisfino le condizioni di cui alle lett. a) o b). Sarebbe pertanto incompatibile il requisito aggiuntivo della possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente.

47. La Commissione sostiene che l'obbligo di valutazione ambientale ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva VAS presupporrebbe in ogni caso che il piano o il programma in questione possa avere significativi effetti sull'ambiente. L'art. 3, n. 1, della direttiva VAS potrebbe, in effetti, essere interpretato nel senso che la possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente rappresenti sempre una condizione separata dell'obbligo di valutazione ambientale. Quest'orientamento corrisponderebbe all'obiettivo della direttiva di sottoporre ad una valutazione ambientale, in base al suo art. 1, piani e programmi che possono avere significativi effetti sull'ambiente.

50. Il secondo caso dell'obbligo di valutazione — ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. b), della direttiva VAS — configura la condizione relativa ai significativi effetti sull'ambiente. La sua applicazione dipende da una particolare espressione della possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente, precisamente in relazione alla necessità di una valutazione di impatto ai sensi dell'art. 6 della direttiva habitat. Una tale valutazione di piani e programmi è prescritta quando non possa essere escluso, sulla base di elementi obiettivi, che essi, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudichino significativamente

48. Tuttavia, qualora si esaminino le singole disposizioni sull'obbligo di valutazione, risulta che esse specificano la possibilità che sussistano significativi effetti sull'ambiente,

17 — Sono così presumibilmente da intendere anche le «Linee guida della Commissione, recepimento della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente» (n. 321), elaborate dai rappresentanti degli Stati membri e dalla Direzione generale «Ambiente» della Commissione europea.

un sito [18]. Qui si tratta non astrattamente di degrado ambientale, ma degli obiettivi di conservazione fissati per quel determinato sito [19]. Sarebbe pertanto erroneo valutare di nuovo e separatamente in base ad un altro parametro se siano possibili significativi effetti sull'ambiente.

51. Di contro gli obblighi di valutazione di cui all'art. 3, nn. 3 e 4, della direttiva VAS fanno a meno di una specifica espressione di questa condizione. Essi presuppongono invece espressamente la possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente. L'opinione della Commissione in questi casi condurrebbe pertanto ad una doppia valutazione di questa caratteristica.

52. Solo l'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS non contiene alcuna condizione che esigerebbe manifestamente una valutazione della possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente. Proprio questa differenza rispetto agli altri obblighi di valutazione indica tuttavia che il legislatore in questo caso non ha richiesto alcuna specifica valutazione della possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente. Piuttosto, il legislatore è mosso dall'idea che siano comunque prevedibili significativi effetti sull'ambiente nel caso di piani e programmi indicati nell'art. 3, n. 2, lett. a).

53. Questa tecnica di regolamentazione è stata inoltre utilizzata anche nella direttiva VIA. I progetti di cui all'art. 4, n. 1, e all'allegato I necessitano in ogni caso della valutazione dei loro effetti sull'ambiente, mentre i progetti di cui all'allegato II devono essere valutati solo se possono avere significativi effetti sull'ambiente [20].

54. Non c'è dunque bisogno di una separata valutazione della possibile sussistenza di significativi effetti sull'ambiente.

B — *Sulla prima questione*

55. Con la prima questione il Conseil d'État chiede se il programma d'azione della Regione vallone necessiti di una valutazione ambientale ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS. In base a questa disposizione, fatto salvo il n. 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi che sono elaborati per i settori agricolo, forestale,

18 — Sentenze 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (Racc. pag. I-7405, punto 45) e 13 dicembre 2007, causa C-418/04, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-10947, punto 238).

19 — V. sentenza Commissione/Irlanda (cit. alla nota 18, punto 259).

20 — V. sentenze citate alla nota 12.

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 VIA.

56. È innegabile che il decreto della Regione vallone è stato elaborato per il settore agricolo poiché concerne l'uso di concimi azotati nell'agricoltura. Contestualmente esso riguarda la gestione delle risorse idriche in quanto mira alla protezione della qualità delle acque. È altrettanto chiaro che al programma d'azione non si applica la clausola *de minimis* di cui all'art. 3, n. 3, della direttiva VAS.

57. Le parti in causa sono tuttavia in disaccordo sul punto se il decreto definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti che sono indicati negli allegati I e II della direttiva VIA.

58. In particolare, il Belgio è dell'opinione che l'applicazione di fertilizzanti non costituisca un progetto il cui impatto ambientale debba essere valutato. Il Conseil d'État reputa invece possibile che il decreto definisca il quadro di riferimento per le autorizzazioni di impianti per l'allevamento intensivo di bestiame in base all'allegato I, n. 17, o all'allegato II, n. 1, lett. e), della direttiva VIA, nonché per progetti di destinazione di terreni incolti o estensioni seminaturali alla coltivazione agricola intensiva di cui all'allegato II, n. 1, lett. b).

59. Un programma d'azione in base all'art. 5 della direttiva sui nitrati è senza dubbio rilevante per tali progetti, giacché nell'allevamento del bestiame si producono deiezioni, dunque un concime azotato organico che deve essere smaltito, e nella conversione di terra incolta o di estensioni seminaturali in coltivazioni agricole intensive possono essere impiegati concimi azotati. Ci si chiede tuttavia se questa rilevanza basti a definire un *quadro di riferimento* per l'autorizzazione di tali progetti.

1. Sulla nozione di «quadro di riferimento»

60. La nozione di «quadro di riferimento» deve tener conto della finalità di valutare gli effetti sull'ambiente di ogni decisione recante disposizioni per l'autorizzazione di progetti già nel contesto della stessa decisione [21].

21 — V., supra, paragrafi 29 e segg.

61. Non è tuttavia chiaro in che misura le disposizioni di piani e programmi debbano influire sui singoli progetti affinché essi definiscano un «quadro di riferimento».

62. L'Olanda e l'Austria, nel procedimento legislativo, hanno proposto di chiarire che il quadro di riferimento debba *fissare* l'ubicazione, la natura o le dimensioni dei progetti che hanno bisogno di una dichiarazione di sostenibilità ambientale [22]. Sarebbero necessarie allora disposizioni molto specifiche e tassative per far scattare una valutazione ambientale. Non essendosi affermata questa proposta, il concetto di «quadro di riferimento» non è limitato a queste indicazioni.

63. Un'interpretazione altrettanto restrittiva della definizione del «quadro di riferimento» è alla base dell'opinione espressa dalla Repubblica ceca. Questa richiede che determinati progetti costituiscano esplicitamente o implicitamente oggetto del piano o del programma.

64. Piani e programmi possono tuttavia influire sull'autorizzazione di singoli progetti in modi del tutto differenti e così pregiudicare la considerazione adeguata degli effetti sull'ambiente. Conformemente, la direttiva VAS muove da una nozione molto ampia del «quadro di riferimento».

65. Ciò è particolarmente significativo con riguardo ad un criterio che gli Stati membri prendono in considerazione quando valutano la possibile rilevanza degli effetti di piani e programmi sull'ambiente ai sensi dell'art. 3, n. 5. Essi devono, infatti, tenere conto della *misura* nella quale il piano o il programma definisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione [23] delle risorse (allegato II, n. 1, primo trattino). La nozione di «quadro di riferimento» è per questo da intendere in maniera elastica: essa non necessita di definizioni tassative, ma comprende anche forme di incidenza che lasciano ancora margini di intervento.

66. Contrariamente all'opinione del Belgio, le diverse caratteristiche elencate nell'allegato II, n. 1, primo trattino non si devono intendere cumulativamente, e comunque non in modo che il quadro di riferimento debba riguardarle tutte. Nella valutazione della rilevanza degli effetti sull'ambiente, le caratteristiche menzionate in tutti e cinque i trattini dell'allegato II, n. 1, sono, infatti, da considerare solo «in particolare». Se l'intero elenco

22 — Documento del Consiglio 17 novembre 1999, n. 12967/99, nota 10: «by determining their location, nature or size».

23 — Come mostrano altre versioni linguistiche (per esempio: «allocation» in francese e «allocating» in inglese), il termine tedesco «Inanspruchnahme» (utilizzo) va piuttosto inteso come «ripartizione» delle risorse.

non è però tassativo, allora neppure gli elenchi parziali possono pretendere di esserlo. Inoltre una simile valenza cumulativa delle singole caratteristiche contrasterebbe con l'impiego del termine «misura» nel n. 1 dell'allegato II. Tale formulazione implica, piuttosto, che le diverse caratteristiche possano essere considerate con una diversa intensità, o addirittura che non lo siano affatto. Solo ciò corrisponde in definitiva allo scopo di sottoporre a valutazione ambientale ogni previa decisione di autorizzazione dei progetti, qualora possa avere significativi effetti sull'ambiente.

67. In sintesi, si deve pertanto ritenere che un piano o un programma definisce un quadro di riferimento ogni volta che vengono assunte decisioni che possono influire sulla successiva autorizzazione di progetti, specialmente con riguardo all'ubicazione, alla natura, alle dimensioni e alle condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse.

2. Applicazione ai programmi d'azione

68. Si deve così valutare se le disposizioni di un programma d'azione in conformità con l'art. 5 della direttiva sui nitrati possano influire sull'autorizzazione dei progetti di allevamento intensivo di bestiame di cui all'allegato I, n. 17, o all'allegato II, n. 1, lett. e), della direttiva VIA oppure sull'autorizzazione di progetti di destinazione di terreni incolti o estensioni seminaturali alla coltivazione agricola intensiva di cui all'allegato II, n. 1, lett. b).

69. Il Belgio rifiuta questa conclusione in quanto il contenuto del programma d'azione sarebbe determinato dalla direttiva sui nitrati. Quest'obiezione potrebbe cogliere nel segno se la direttiva sui nitrati non concedesse agli Stati membri alcuna discrezionalità nell'elaborazione di programmi d'azione. In questo caso il programma d'azione implementerebbe solo il quadro di riferimento fissato dalla direttiva sui nitrati. Una valutazione ambientale non può più influenzare il recepimento di tali disposizioni vincolanti della direttiva, ma dovrebbe intervenire prima dell'adozione della stessa.

70. Come tuttavia sottolinea la Commissione, la direttiva sui nitrati concede agli Stati membri margini discrezionali, ad esempio nella fissazione di divieti di applicazione di fertilizzanti durante determinati periodi. La valutazione ambientale può contribuire ad ottimizzare questi margini in quanto migliora l'informazione relativa agli effetti di diverse alternative sull'ambiente.

71. Inoltre non basta in ogni caso che gli Stati membri limitino i programmi d'azione alle specifiche disposizioni della direttiva sui nitrati. Essi devono piuttosto, ai sensi dell'art. 5, n. 5, di tale direttiva, prendere le misure aggiuntive o le azioni rafforzate che ritengono necessarie se, dall'inizio o alla luce dell'esperienza tratta dall'attuazione dei programmi d'azione, risulti evidente che le misure di cui alla direttiva sui nitrati non sono sufficienti per ridurre l'inquinamento delle acque derivante dai nitrati di origine agricola e prevenire un ulteriore inquinamento. La valutazione ambientale può segnalare la necessità di tali misure.

72. Infine, gli Stati membri sono liberi di adottare misure rafforzate di protezione nella determinazione dei programmi d'azione ai sensi dell'art. 176 TCE (ora art. 193 TFUE).

73. I requisiti fissati dalla direttiva sui nitrati per un programma d'azione non escludono pertanto che quest'ultimo definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti.

74. La Regione vallone espone che, in base al diritto nazionale applicabile, l'utilizzazione di fertilizzanti non costituirebbe l'oggetto dell'autorizzazione relativa a progetti di allevamento intensivo di bestiame. Si tratterebbe di distinti procedimenti amministrativi indipendenti l'uno dall'altro. Il programma d'azione non potrebbe perciò influire sui progetti di allevamento intensivo di bestiame.

75. Questo argomento non mi persuade.

76. Un programma d'azione deve impedire che in agricoltura si immettano più concimi azotati di quanto le piante possano consumare, poiché un eccesso di azoto inquina le acque. Esso disciplina per questo motivo anzitutto le applicazioni di fertilizzanti azotati, specialmente le quantità ammissibili, i periodi e le modalità di applicazione. I programmi d'azione richiedono tuttavia nel contempo che le aziende agricole dispongano di sufficienti e adeguate capacità di stoccaggio del fertilizzante inutilizzato durante il divieto di applicazione sui terreni.

77. I programmi d'azione definiscono già in base alla direttiva sui nitrati un quadro di riferimento riguardante le condizioni operative per l'autorizzazione della destinazione di terre incolte o estensioni seminaturali alla coltivazione agricola intensiva di cui all'allegato II, n. 1, lett. b), della direttiva VIA. Ciò emerge direttamente dalle regole concernenti l'applicazione di fertilizzanti azotati che devono essere osservate nell'utilizzo di queste superfici.

78. Inoltre, si deve ritenere che almeno le regole sulle capacità di stoccaggio, anche in base alle disposizioni vigenti nella Regione vallone, incideranno sull'autorizzazione di progetti di allevamento intensivo di bestiame. Gli impianti dovrebbero prevedere sufficienti spazi di stoccaggio. In ultima analisi, però, non è questo il punto.

79. Risulta, infatti, già dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea che i programmi d'azione definiscono un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti menzionati. Già la direttiva VIA esercita un minimo di influenza, e ancora altri obblighi riguardano in parte i tipi di progetto considerati dalla direttiva del Consiglio 24 settembre 1996, 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento [24] (in prosieguo: la «direttiva IPPC»).

80. Secondo l'art. 8 della direttiva VIA, nella procedura di autorizzazione di progetti che necessitano di una valutazione dei loro effetti sull'ambiente, si devono considerare tutti i risultati di tale valutazione. Un obbligo di valutazione sussiste in ogni caso per i progetti di cui all'allegato I, in questo caso per gli impianti di allevamento intensivo di bestiame in base al n. 17. Nel quadro di tale valutazione di un progetto non bisogna prendere in considerazione solo gli effetti diretti delle stesse opere programmate, ma anche gli effetti sull'ambiente che possono essere provocati dall'uso e dall'esercizio degli impianti derivati da tali opere [25]. Ciò include, in particolare, gli effetti sulla qualità delle acque che fuoriescono dagli impianti di allevamento intensivo di bestiame [26]. Di conseguenza, nell'autorizzare gli impianti di allevamento intensivo di bestiame occorre che sia valutato anche se le relative deiezioni possano essere adeguatamente accumulate e smaltite.

81. Nell'ambito di questa considerazione, il quadro di riferimento definito dal programma d'azione implica almeno che deve essere possibile l'esercizio di un impianto in conformità con le disposizioni del programma. Allo stesso tempo, tuttavia, l'autorizzazione può essere difficilmente negata solo in ragione dell'inquinamento delle acque da nitrati di origine agricola, qualora il progetto soddisfi le disposizioni del programma. Vengono in questo modo escluse alternative — nocive all'ambiente secondo la finalità del programma d'azione — ed altre — in grado di proteggere le acque in modo eventualmente più efficace — non possono essere analizzate e prese in considerazione. Ciò non riguarda in

24 — GU L 257, pag. 26, è applicabile la versione modificata dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 18 gennaio 2006, n. 166, relativo all'istituzione di un registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE del Consiglio (GU L 33, pag. 1). La direttiva 96/61 è stata nel frattempo sostituita dalla direttiva (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 gennaio 2008, 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata) (GU L 24, pag. 8).

25 — V. sentenze Abraham e a., punto 43, nonché Ecologistas en Acción-CODA, punto 39, citate alla nota 12.

26 — V. sentenza 8 settembre 2005, causa C-121/03, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-7569, punto 88).

concreto le condizioni operative, ma può anche avere effetti sull'ubicazione. Gli impianti di allevamento intensivo di bestiame dovrebbero essere autorizzati solo in siti in cui sono disponibili superfici sufficienti per le applicazioni di deiezioni animali.

82. L'efficacia del programma d'azione in quanto quadro di riferimento per determinati impianti di allevamento intensivo di bestiame viene ulteriormente rafforzata da un'altra direttiva, la direttiva IPPC. Questa direttiva concerne gli stessi tipi di impianto di cui all'allegato I, n. 17, della direttiva VIA, anche se le soglie sono di poco inferiori (v. allegato I, n. 6.6, della direttiva IPPC), così da includere un maggior numero di impianti. L'autorizzazione di questi ultimi deve garantire, ai sensi dell'art. 9, nn. 1 e 3, lett. a) e b), della direttiva IPPC, che essi vengano gestiti in modo che siano prese tutte le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento ambientale e che non si provochino significativi fenomeni di inquinamento. L'applicazione delle deiezioni animali risultanti è da riferire alla gestione di questi impianti. Il programma d'azione è conseguentemente in questo contesto non solo da tenere in considerazione, ma da osservare in maniera cogente.

83. Così i programmi d'azione definiscono un quadro di riferimento per l'autorizzazione di impianti di allevamento intensivo di bestiame ai sensi dell'allegato I, n. 6.6, della direttiva IPPC, i quali rientrano nell'allegato I, n. 17, o nell'allegato II, n. 1, lett. e), della direttiva VIA.

84. Si deve pertanto risolvere la prima questione nel senso che i programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva sui nitrati, conformemente all'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS, devono essere sottoposti ad una valutazione ambientale.

C — *Sulla seconda questione*

85. Essendo una valutazione ambientale dei programmi d'azione già prescritta dall'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS, non è più rilevante per il procedimento principale accertare l'esistenza di un obbligo aggiuntivo di valutazione in base alla lett. b) [27]. Mi esprimerò pertanto sulla seconda questione solo in via sussidiaria.

27 — Nella prassi sarà però da osservare, anche in una valutazione ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva VAS, se la misura incide su zone protette, in quanto si devono presumibilmente impiegare criteri diversi per gli effetti su questi siti. Le modalità della valutazione non sono tuttavia oggetto del presente procedimento.

86. Con tale questione il Conseil d'État chiede se sia necessaria una valutazione ambientale di programmi d'azione a causa dei loro effetti su zone protette ai sensi della direttiva habitat o della direttiva sugli uccelli.

87. L'art. 3, n. 2, lett. b), della direttiva VAS prevede che venga svolta una valutazione ambientale per tutti i piani e programmi per i quali, alla luce dei prevedibili effetti sui siti, è considerata necessaria una valutazione in base agli artt. 6 o 7 della direttiva habitat. Secondo queste disposizioni, qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito ma che possa arrecare pregiudizi significativi a tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una valutazione di compatibilità con gli obiettivi di conservazione del medesimo.

88. I programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva sui nitrati non sono direttamente connessi né necessari alla gestione di zone protette secondo il combinato disposto della direttiva habitat e della direttiva sugli uccelli. Una valutazione di compatibilità è dunque prescritta qualora un programma d'azione, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, possa pregiudicare zone protette in modo significativo.

89. Si deve valutare così se vi sia la probabilità o il rischio che la misura in questione pregiudichi significativamente il sito interessato [28]. Tenuto conto, in particolare, del principio di precauzione, un tale rischio esiste qualora non possa escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato [29].

90. L'art. 6, n. 3, della direttiva habitat richiede pertanto, in riferimento alle misure di pianificazione, una valutazione qualora esse possano incidere in maniera rilevante sull'autorizzazione di progetti che a loro volta possono pregiudicare significativamente le zone protette interessate [30]. I piani sono però da differenziare dalle mere considerazioni preliminari dell'amministrazione e devono presentare un tale grado di precisione da rendere necessaria una valutazione di compatibilità [31].

91. Tipicamente, un obbligo di valutazione ai sensi dell'art. 3, n. 2, lett. b), della direttiva VAS potrebbe riguardare piani o programmi che includono progetti concreti connessi con

28 — Sentenze Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (cit. alla nota 18, punto 43), 20 ottobre 2005, causa C-6/04, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-9017, punto 54), e 4 ottobre 2007, causa C-179/06, Commissione/Italia (Racc. pag. I-8131, punto 34).

29 — Sentenze Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (cit. alla nota 18, punto 44), Commissione/Regno Unito (cit. alla nota 28, punto 54), e Commissione/Irlanda (cit. alla nota 18, punto 254).

30 — Sentenza Commissione/Regno Unito (cit. alla nota 28, punto 55).

31 — Sentenza Commissione/Italia (cit. alla nota 28, punto 41).

determinate zone protette, ad esempio la pianificazione di un corridoio per la costruzione di una strada che riguarda una zona protetta.

92. Non si evince al contrario dalla direttiva sui nitrati che un programma d'azione ai sensi dell'art. 5 incida necessariamente sull'autorizzazione di progetti che possono pregiudicare significativamente le zone protette. Il fatto che un progetto sia coerente con il programma d'azione non significa, infatti, ancora nulla circa la sua ammissibilità nel caso in cui possa avere effetti su una zona protetta. Decisiva sul punto è la direttiva habitat.

93. Neanche dalla direttiva habitat si evince che i programmi d'azione siano rilevanti per l'autorizzazione di progetti connessi con zone protette. I nn. 3, seconda frase, e 4 dell'art. 6 contengono piuttosto autonomi criteri per l'autorizzazione di piani e progetti che non sono direttamente collegati con gli obiettivi dei programmi d'azione.

94. In virtù dell'art. 6, n. 3, seconda frase della direttiva habitat, le competenti autorità nazionali possono autorizzare un progetto solo dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà la zona protetta interessata come tale. Ciò avviene quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti [32]. Il parametro di riferimento è rappresentato dagli obiettivi di conservazione del sito [33].

95. Se non si possono escludere tali effetti negativi, un'autorizzazione ai sensi dell'art. 6, n. 4, della direttiva habitat è possibile in assenza di soluzioni alternative, nell'ipotesi in cui il progetto in questione debba essere realizzato per ragioni imperative di interesse pubblico prevalente e a condizione che lo Stato membro abbia adottato ogni misura di compensazione necessaria per garantire la tutela della coerenza globale di Natura 2000 [34]. I programmi d'azione in base all'art. 5 della direttiva sui nitrati non rivestono alcun ruolo in tale contesto.

96. Non si può tuttavia escludere che i programmi d'azione possano contribuire ad un significativo pregiudizio delle zone protette.

97. *In primo luogo* uno Stato membro, oltre ai requisiti della direttiva sui nitrati, può inserire nei programmi d'azione misure che

32 — Sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (cit. alla nota 18, punto 59).

33 — Sentenza Commissione/Irlanda (cit. alla nota 18, punto 259).

34 — Sentenza Commissione/Irlanda (cit. alla nota 18, punto 260).

mirano ad incidere sull'autorizzazione di progetti connessi con zone protette.

98. *In secondo luogo* gli obiettivi di conservazione di un sito possono istituire espressamente o implicitamente un collegamento con il programma d'azione, ad esempio qualora debba essere impedita l'eutrofizzazione delle acque. Il programma d'azione applicabile potrebbe essere reputato sufficiente per il raggiungimento di quest'obiettivo. Solo attraverso una valutazione degli obiettivi di conservazione delle zone protette interessate dal programma d'azione può essere verificata l'esistenza di un tale collegamento.

99. *In terzo luogo* altre disposizioni di diritto interno possono, attraverso un programma d'azione, influire sulle autorizzazioni ai sensi degli artt. 6 e 7 della direttiva habitat. Un tale collegamento può certamente contrastare con i requisiti per l'autorizzazione dei progetti della direttiva habitat, tuttavia non è da escludere che i singoli possano ciò nonostante invocare le pertinenti disposizioni.

100. Solo i giudici nazionali competenti possono, se del caso, valutare se un programma d'azione, gli obiettivi di conservazione di zone protette o altre disposizioni di diritto interno attribuiscano ai programmi d'azione una simile efficacia.

101. Se la Corte intendesse prendere posizione sulla seconda questione, dovrebbe pertanto risolverla nel senso che un programma d'azione in base all'art. 5 della direttiva sui nitrati, conformemente all'art. 3, n. 2, lett. b), della direttiva VAS, deve essere sottoposto ad una valutazione ambientale se, a causa delle proprie disposizioni, degli obiettivi di conservazione di zone protette o in applicazione di altre disposizioni di diritto interno, può contribuire ad un significativo pregiudizio di zone protette.

D — *Sulla terza questione*

102. La terza questione concerne l'obbligo di sottoporre piani e programmi a valutazione ambientale in base all'art. 3, n. 4, della direttiva VAS. Secondo questa disposizione gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al n. 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente.

103. Si tratta, in merito alla disposizione citata, di una fattispecie residuale alla quale non si perviene se già sussiste, come nel presente caso, un obbligo di valutazione.

104. Qualora invece la Corte giungesse alla conclusione che, sebbene un programma d'azione definisca un quadro di riferimento per i progetti, ma nessuno dei progetti interessati fosse menzionato nell'allegato I o II della direttiva VIA e non fosse necessaria alcuna valutazione di compatibilità ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva habitat, essa dovrebbe verificare se il programma d'azione possa avere significativi effetti sull'ambiente.

105. Il Belgio contesta che il programma d'azione della Regione vallone possa avere significativi effetti sull'ambiente. Esso dovrebbe ridurre l'inquinamento delle acque e contribuirebbe pertanto al miglioramento dell'ambiente.

106. Ho già sostenuto che gli effetti esclusivamente positivi sull'ambiente di un progetto non sono di per sé rilevanti ai sensi della direttiva VIA. Gli obiettivi della direttiva — in particolare l'auspicato elevato livello di protezione ambientale — non impongono di procedere ad una valutazione solo perché un progetto può migliorare sensibilmente la situazione ambientale [35]. La Corte ha tuttavia rifiutato questa posizione [36]. Nel contesto della direttiva VAS è persino più chiaro che anche gli effetti positivi sull'ambiente siano da considerare significativi. Dunque la valutazione ambientale deve — come messo in rilievo dalla Inter-Environnement Wallonie — comprendere espressamente anche gli effetti positivi sull'ambiente [allegato I, lett. f), nota 1].

107. In ultima analisi tale questione può rimanere irrisolta poiché i programmi d'azione possono avere significativi effetti negativi sull'ambiente. Essi potrebbero, infatti, mirare ad un miglioramento delle condizioni ambientali, ma di certo non hanno necessariamente effetti solo positivi sull'ambiente. Essi determinano in che misura sia ammissibile un'attività, quale l'utilizzazione di concimi azotati nell'agricoltura, che può avere effetti negativi sull'ambiente. Programmi d'azione imperfetti potrebbero pertanto avere significativi effetti negativi sull'ambiente.

108. Così i programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva sui nitrati possono avere significativi effetti sull'ambiente ai sensi dell'art. 3, n. 4, della direttiva VAS.

35 — Conclusioni 30 aprile 2008, causa C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (Racc. pag. I-6097, paragrafo 50). Probabilmente si deve interpretare così anche la sentenza, non chiara su questo punto, del 6 novembre 2008, causa C-247/06, Commissione/Germania (punto 50, pubblicazione sommaria in Racc. pag. I-150*).

36 — Sentenza Ecologistas en Acción-CODA (cit. alla nota 12, punto 41).

V — Conclusione

109. Propongo pertanto alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali come segue:

I programmi d'azione di cui all'art. 5 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, devono essere sottoposti ad una valutazione ambientale conformemente all'art. 3, n. 2, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 giugno 2001, 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.