Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

22 febbraio 2022*

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Direttiva 2001/42/CE – Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente – Articolo 2, lettera a) – Nozione di "piani e programmi" – Articolo 3, paragrafo 2, lettera a) – Atti elaborati per determinati settori e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92/UE – Articolo 3, paragrafo 4 – Atti che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti – Regolamento sulla tutela paesaggistica adottato da un'autorità locale»

Nella causa C-300/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania), con decisione del 4 maggio 2020, pervenuta in cancelleria il 7 luglio 2020, nel procedimento

Bund Naturschutz in Bayern eV

contro

Landkreis Rosenheim,

con l'intervento di:

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis e J. Passer (relatore), presidenti di sezione, M. Ilešič, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: D. Dittert, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 giugno 2021,

* Lingua processuale: il tedesco.

considerate le osservazioni presentate:

– per il Bund Naturschutz in Bayern eV, da F. Heß, Rechtsanwältin;

– per il Landkreis Rosenheim, da Q. Zallinger, in qualità di agente;

– per il Landesanwaltschaft Bayern, da M. Egner, J. Vogel e M. Höfler, in qualità di agenti;

– per il governo tedesco, inizialmente da J. Möller, D. Klebs e S. Heimerl, successivamente da J. Möller e D. Klebs, in qualità di agenti;

– per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e L. Dvořáková, in qualità di agenti;

– per l'Irlanda, da M. Browne, J. Quaney, M. Lane e A. Joyce, in qualità di agenti, assistiti da S. Kingston, SC, e da A. Carroll, BL;

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

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 settembre 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), e paragrafo 4, 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 tra il Bund Naturschutz in Bayern eV (in prosieguo: il «Bund Naturschutz») e il Landkreis Rosenheim (circondario di Rosenheim, Germania) in merito alla legittimità di un regolamento relativo a una zona di tutela paesaggistica.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 1 della direttiva 2001/42, intitolato «Obiettivi», così prevede:

«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».

4 L'articolo 2 di tale direttiva è redatto nei termini seguenti:

«Ai fini della presente direttiva:

a) per "piani e programmi" s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dal [l'Unione 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;

(...)».

5 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafi da 1 a 4, di detta direttiva, intitolato «Ambito d'applicazione»:

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

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».

6 L'allegato II della direttiva 2001/42, che stabilisce i «[c]riteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'articolo 3, paragrafo 5», indica, tra tali criteri, al punto 1, le «[c]aratteristiche del piano o del programma» e, in particolare, al primo trattino di tale punto, «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».

7 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), entrata in vigore il 17 febbraio 2012, ha abrogato e sostituito la direttiva 85/337.

8 Secondo l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2011/92, ai fini di quest'ultima, per «progetto» si intende «la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere» nonché «altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo».

9 Conformemente all'articolo 14, secondo comma, della direttiva 2011/92, «[i] riferimenti alla direttiva [85/337] si intendono fatti alla [direttiva 2011/92]».

Diritto tedesco

BNatSchG

10 L'articolo 20, paragrafo 2, del Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (legge sulla tutela della natura e sulla conservazione del paesaggio), del 29 luglio 2009 (BGBl. 2009 I, pag. 2542), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il «BNatSchG»), così prevede:

«Possono essere tutelate parti della natura e del paesaggio

(...)

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

(...)».

11 L'articolo 26 del BNatSchG, intitolato «Zone di tutela paesaggistica», così dispone:

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

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

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

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

(2) Sono vietate nelle zone di tutela paesaggistica, in particolare ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, e conformemente ai criteri previsti da norme più particolareggiate, tutte le azioni che alterino il carattere di tali zone o siano contrarie all'obiettivo speciale di tutela delle stesse».

BayNatSchG

12 L'articolo 12, paragrafo 1, del Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (legge bavarese sulla protezione della natura, la conservazione del paesaggio e le attività ricreative all'aperto), del 23 febbraio 2011 (GVBl., pag. 82), nella versione applicabile alla controversia principale (in prosieguo: il «BayNatSchG»), prevede quanto segue:

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

13 Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, del BayNatSchG:

«Sono competenti

(...)

3. i Landkreise [circondari] e i comuni indipendenti di un Landkreis per l'adozione di regolamenti sulle zone di tutela paesaggistica di cui all'articolo 26 del BNatSchG

(...)».

Regolamento Inntal Süd

14 L'articolo 1 della Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet «Inntal Süd» (regolamento del Landkreis Rosenheim relativo alla tutela paesaggistica «Inntal Süd»), del 10 aprile 2013 (in prosieguo: il «regolamento Inntal Süd»), intitolato «Oggetto della tutela», prevede:

«Il paesaggio a est e a ovest del fiume Inn tra il confine di Stato con l'Austria nel comune di Kiefersfelden e il confine della città di Rosenheim è protetto in quanto zona di tutela paesaggistica con la denominazione "Inntal Süd".

La protezione copre il corso del fiume Inn, ivi compresi il bacino e le zone umide».

15 L'articolo 3 del regolamento Inntal Süd, intitolato «Scopo della tutela», dispone:

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

1. garantire la capacità di funzionamento dell'equilibrio naturale, in particolare, conservare, promuovere e ripristinare le foreste alluvionali e le lanche, nonché le condizioni di vita delle specie tipiche della fauna e della flora che vi si sono adattate e le loro biocenosi,

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

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

4. salvaguardare e preservare per la collettività gli elementi paesaggistici significativi per le attività ricreative, rispettando nel contempo, il più possibile, la natura e il paesaggio, e canalizzare gli spostamenti nell'ambito delle attività ricreative».

16 Ai sensi dell'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Divieti»:

«Sono vietate nella zona di tutela paesaggistica tutte le azioni che alterino il carattere della zona o siano contrarie all'obiettivo di tutela perseguito (articolo 3)».

17 L'articolo 5 di detto regolamento, intitolato «Obbligo di autorizzazione», così dispone:

«(1) Deve ottenere l'autorizzazione del Landratsamt Rosenheim [uffici amministrativi del Landkreis Rosenheim], in qualità di autorità subordinata responsabile della tutela della natura (articolo 43, paragrafo 2, punto 3, del BayNatSchG), chiunque, nella zona di tutela paesaggistica, intenda:

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

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

b) recinzioni e altre barriere;

c) moli e costruzioni rivierasche;

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

2. se non si tratta di opere già comprese nel punto 1,

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

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

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

d) parcheggiare veicoli destinanti alla vendita oppure montare, collocare e gestire punti vendita e distributori automatici;

3. circolare con veicoli di qualsiasi tipo fuori da strade, sentieri e spazi destinati alla circolazione pubblica o ivi parcheggiarli; (…)

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

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

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

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

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

9. effettuare disboscamenti totali o parziali, realizzare primi imboschimenti o disboscamenti di, rispettivamente, più di 0,5 ha, trasformare boschi caducifogli, misti o alluvionali in boschi a predominante contenuto di conifere o impiantare colture specializzate (ad esempio, vivai);

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

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

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

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

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

(…)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 Il 10 aprile 2013, il circondario di Rosenheim ha adottato il regolamento Inntal Süd senza avere previamente proceduto a una valutazione ambientale, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, o, quantomeno, a uno studio al fine di stabilire se tale regolamento potesse avere effetti significativi sull'ambiente, in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 4, di tale direttiva.

19 Tale regolamento ha posto sotto tutela una zona di circa 4 021 ha, ossia circa 650 ha in meno rispetto alla zona interessata dai regolamenti precedenti adottati nel corso degli anni 1952 e 1977 e che detto regolamento ha abrogato, integralmente o parzialmente.

20 La Bund Naturschutz, un'associazione per la tutela dell'ambiente che aveva partecipato al procedimento di elaborazione del regolamento Inntal Süd, ha impugnato tale regolamento dinanzi al Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunale amministrativo superiore della Baviera, Germania), che ha respinto la sua domanda in quanto irricevibile.

21 Il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) è chiamato a statuire sul ricorso di «Revision» proposto dalla Bund Naturschutz avverso la decisione pronunciata in primo grado.

22 Secondo il giudice del rinvio, tale ricorso è ricevibile solo se, in forza della direttiva 2001/42, esisteva per il circondario di Rosenheim l'obbligo di procedere, prima dell'adozione del regolamento Inntal Süd, a una valutazione ambientale, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva o, quantomeno, ad uno studio al fine di determinare se tale regolamento potesse avere effetti significativi sull'ambiente, in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 4, della suddetta direttiva. In un'ipotesi del genere, occorrerebbe parimenti accogliere il ricorso nel merito.

23 In tale contesto, il giudice del rinvio ritiene che il regolamento Inntal Süd costituisca un piano o un programma ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42.

24 Tuttavia, esso nutre dubbi, in primo luogo, sulla questione se si debba ritenere che tale regolamento definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva. Esso rileva che, sebbene detto regolamento preveda divieti generali e obblighi di autorizzazione per un gran numero di progetti e di usi, esso non contiene però norme specifiche riguardanti l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92, ma mira principalmente a impedirli o, quantomeno, a svilupparli in considerazione dell'obiettivo di tutela della natura. Si porrebbe quindi la questione se, affinché un piano o un programma rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, sia necessario che esso presenti un orientamento verso tali progetti o un nesso specifico con gli stessi, o se sia sufficiente che un piano o un programma, segnatamente a causa della portata del suo ambito di applicazione, comprenda altresì, anche casualmente, detti progetti, senza che si tenga conto di questi ultimi in quanto tali né che ne sia espressamente disciplinata l'autorizzazione.

25 In secondo luogo, il giudice del rinvio si domanda se l'«elaborazione» di un piano o di un programma, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, presupponga un orientamento mirato ad uno dei settori menzionati in tale disposizione o se sia sufficiente che il piano o il programma di cui trattasi abbia concretamente degli effetti su taluni di tali settori,

quali l'agricoltura, la silvicoltura o la destinazione dei suoli, quand'anche fosse elaborato per un settore non rientrante in detta disposizione, come la tutela della natura e la conservazione del paesaggio, il che si verificherebbe nel caso di specie.

26 Infine, in terzo luogo, nel caso in cui si dovesse ritenere che il circondario di Rosenheim non fosse tenuto, in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, a sottoporre il regolamento Inntal Süd a una valutazione ambientale, il giudice del rinvio si chiede se l'articolo 3, paragrafo 4, di tale direttiva presupponga altresì, per essere applicabile, l'esistenza di un nesso concreto tra, da un lato, il piano o il programma e, dall'altro, i progetti. In caso affermativo, sarebbe necessario chiarire il grado di concretezza che tale nesso deve presentare.

27 In tale contesto, il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva [2001/42] debba essere interpretato nel senso che anche un regolamento concernente la tutela della natura e del paesaggio, il quale preveda divieti generali con possibilità di esenzione e requisiti di autorizzazione che non presentano alcun nesso specifico con i progetti di cui agli allegati della direttiva [2011/92], definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della [direttiva 2011/92].

2) Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva [2001/42] debba essere interpretato nel senso che piani e programmi siano stati elaborati per i settori agricolo, forestale, di destinazione dei suoli, etc. quando mirano a definire un quadro di riferimento proprio per uno o più di tali settori, ovvero se sia sufficiente che vengano stabiliti divieti generali e requisiti di autorizzazione per la tutela della natura e del paesaggio, che costituiscono oggetto di valutazione nelle procedure di autorizzazione relativamente ad una molteplicità di progetti e di utilizzazioni e possono avere un effetto indiretto ("di riflesso") su uno o più di detti settori.

3) Se l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva [2001/42] debba essere interpretato nel senso che un regolamento per la tutela della natura e del paesaggio definisca un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti quando contempli divieti generali e requisiti di autorizzazione relativi ad una molteplicità di progetti e misure nella zona di protezione descritti in termini astratti, ma al momento della sua adozione non siano previsti né prevedibili progetti concreti, e manchi pertanto un nesso specifico con questi ultimi».

28 Il governo tedesco, in forza dell'articolo 16, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, ha chiesto alla Corte di riunirsi in Grande Sezione.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

29 A seguito della lettura delle conclusioni dell'avvocato generale, la Bund Naturschutz, con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 13 ottobre 2021, ha chiesto che fosse disposta la riapertura della fase orale del procedimento, in applicazione dell'articolo 83 del regolamento di procedura della Corte.

30 A sostegno della sua domanda, la Bund Naturschutz ha affermato, in sostanza, che le conclusioni dell'avvocato generale menzionano un elemento nuovo, ossia la modifica della normativa tedesca successivamente all'udienza di discussione, elemento che sarebbe rilevante ai fini della risposta che la Corte deve fornire alla domanda di pronuncia pregiudiziale, in particolare per quanto riguarda la questione se occorra o meno limitare nel tempo gli effetti della futura sentenza. A tal riguardo, la Bund Naturschutz fa riferimento, in particolare, ai paragrafi 120, 122, 129, 130 e 132 di dette conclusioni.

31 Ai sensi dell'articolo 83 del suo regolamento di procedura, la Corte, in qualsiasi momento, sentito l'avvocato generale, può disporre la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare se essa non si ritiene sufficientemente edotta o quando, dopo la chiusura di tale fase, una parte ha prodotto un fatto nuovo, tale da influenzare in modo decisivo la decisione della Corte, oppure quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti o gli interessati menzionati all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

32 Nel caso di specie, la Corte, tuttavia, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre, al termine della fase scritta e dell'udienza svoltasi dinanzi ad essa, di tutti gli elementi necessari per statuire e che i fatti nuovi dedotti dalla Bund Naturschutz non siano tali da poter influenzare in modo decisivo la decisione che la Corte è chiamata a pronunciare. Essa rileva inoltre che la presente causa non deve essere decisa sulla base di argomenti che non sarebbero stati oggetto di discussione tra gli interessati. In tali circostanze, non occorre disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

33 Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede alla Corte se una misura nazionale come il regolamento Inntal Süd, che mira a tutelare la natura e il paesaggio e detta a tal fine divieti generali e obblighi di autorizzazione, rientri tra i piani e i programmi contemplati all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, per i quali deve essere effettuata una valutazione ambientale o, quantomeno, tra quelli contemplati all'articolo 3, paragrafo 4, di tale direttiva, per i quali gli Stati membri devono determinare se essi possano avere effetti significativi sull'ambiente.

34 Tuttavia, la premessa sulla quale tali questioni pregiudiziali si fondano, ossia che tale regolamento costituisce un piano o un programma, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, è contestata sia dal circondario di Rosenheim sia dalla Landesanwaltschaft Bayern (pubblico ministero del Land Baviera, Germania), interveniente nel procedimento principale.

35 A tale proposito, l'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 definisce i «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, come quelli che soddisfano le due condizioni cumulative da esso previste, vale a dire, da un lato, che siano stati 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 (prima condizione) e, dall'altro, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative (seconda condizione) [v., in tal senso, sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 33].

36 Nel caso di specie, la prima condizione è soddisfatta dal momento che, secondo le indicazioni del giudice del rinvio, il regolamento Inntal Süd è stato adottato dal circondario di Rosenheim che costituisce un'autorità locale.

37 Per quanto riguarda la seconda condizione, 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 determinino 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, alla luce della finalità di tale disposizione, che consiste nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, e al fine di preservarne l'effetto utile, un piano o un programma deve essere considerato «previsto» quando esiste nel diritto nazionale una base giuridica particolare che autorizza le autorità competenti a procedere alla sua applicazione, anche se tale applicazione non ha carattere obbligatorio (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).

38 Sebbene il pubblico ministero del Land Baviera contesti la fondatezza di tale giurisprudenza, occorre rilevare che essa è stata confermata dalla Corte nella sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, punti da 36 a 52), in esito a un esame completo riguardante i termini, in diverse versioni linguistiche, dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, il contesto e la genesi di tale disposizione, gli obiettivi di tale direttiva e gli impegni internazionali dell'Unione.

39 Nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che il regolamento Inntal Süd è stato adottato sul fondamento dell'articolo 20, paragrafo 2, punto 4, e dell'articolo 26 del BNatSchG, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 1, prima frase, e con l'articolo 51, paragrafo 1, punto 3, del BayNatSchG. La seconda condizione, contenuta nell'articolo 2, lettera a), secondo trattino, della direttiva 2001/42 risulta quindi anch'essa soddisfatta.

40 Il circondario di Rosenheim e il pubblico ministero del Land Baviera sostengono tuttavia che, in ogni caso, un regolamento come il regolamento Inntal Süd non costituisce un «piano» o un «programma», poiché disposizioni generali ed astratte che enunciano prescrizioni generali per un numero indeterminato di situazioni non possono rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/42.

41 A tale riguardo occorre tuttavia ricordare che il carattere generale degli atti in questione non osta a che tali atti siano qualificati come «piani e programmi», ai sensi dell'articolo 2, lettera a), di tale direttiva. Infatti, anche se dal tenore di tale disposizione risulta 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 pianificatrice o programmatica e non osta alla sua inclusione nella nozione di «piani e programmi» [sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 61 e giurisprudenza citata].

Sulle questioni prima e seconda

42 Con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, 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 una misura nazionale volta a tutelare la natura e il paesaggio, che enuncia a tal fine divieti generali e obblighi di autorizzazione, rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

43 In via preliminare occorre ricordare, da un lato, che, ai termini del suo articolo 1, la direttiva 2001/42 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 suoi sensi, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

44 Dall'altro, data la finalità della direttiva 2001/42 di garantire un tale livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che ne precisano l'ambito di applicazione, e in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, devono essere interpretate in senso ampio (sentenza del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 36 e giurisprudenza citata).

45 Inoltre, la Corte ha ripetutamente dichiarato che la nozione di «piani e programmi» include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica, mirando a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale (sentenza del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 71 e giurisprudenza citata).

46 In tale contesto, dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/42 risulta che dev'essere effettuata una valutazione ambientale per i piani e i programmi di cui all'articolo 3, paragrafi da 2 a 4, di tale direttiva, che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

47 In forza dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della richiamata direttiva, una siffatta valutazione ambientale dev'essere effettuata sistematicamente per tutti i piani e i programmi che soddisfano due condizioni cumulative, ossia essere elaborati per i settori contemplati da tale disposizione (prima condizione) e definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92 (seconda condizione).

Sulla prima condizione prevista all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42

48 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, per rientrare in tale disposizione, i piani e i programmi devono essere elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli.

49 Per quanto riguarda il requisito secondo il quale i piani e i programmi devono essere «elaborati per» i settori elencati all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, la Corte ha già dichiarato che tale requisito è soddisfatto quando il piano o il programma in questione «riguardi» uno di tali settori [v., in tal senso, sentenze del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C-290/15, EU:C:2016:816, punto 44, e del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 66].

50 A tale proposito, occorre rilevare, più in particolare, che la circostanza che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 si riferisca sia alla «pianificazione territoriale» sia alla «destinazione dei suoli» indica chiaramente che il settore «della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli» non si limita alla destinazione del suolo in senso stretto, vale a dire alla ripartizione del territorio in zone e alla definizione delle opere autorizzate all'interno di tali zone, bensì copre necessariamente un ambito più ampio (sentenze del 7 giugno 2018, Thybaut e a., C-160/17, EU:C:2018:401, punto 48, e del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 43).

51 Inoltre, il fatto che l'obiettivo principale di un piano o di un programma sia la protezione dell'ambiente, compresa la protezione del paesaggio, non esclude che quest'ultimo possa «riguardare» uno dei settori elencati all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di detta direttiva e, in particolare, il settore della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, punti 20 e 46).

52 Peraltro, l'essenza stessa dei piani e dei programmi elaborati per la protezione dell'ambiente, in particolare delle misure di portata generale che, come il regolamento Inntal Süd, perseguono tale obiettivo, consiste, di norma, proprio nella regolamentazione delle attività umane che hanno un impatto significativo sull'ambiente, ossia, in particolare, quelle che rientrano nei settori elencati all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 (v., a titolo di esempio, sentenze del 17 giugno 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, nonché del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 Nel caso di specie, come sottolineato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 65 a 67 delle sue conclusioni, il regolamento Inntal Süd contiene norme che riguardano attività rientranti, in particolare, nei settori agricolo (articolo 5, paragrafo 1, punto 6), forestale (articolo 5, paragrafo 1, punti 8 e 9), dei trasporti (articolo 5, paragrafo 1, punti 3 e 13), della gestione delle acque (articolo 5, paragrafo 1, punto 4), nonché della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli (articolo 5, paragrafo 1, punti 1 e 2).

54 Pertanto, la prima condizione posta all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 appare soddisfatta, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare.

Sulla seconda condizione prevista all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42

55 Dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 risulta che la seconda condizione posta da tale disposizione è soddisfatta quando, da un lato, i piani o programmi in questione definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti e, dall'altro, tali progetti rientrano tra quelli elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92.

56 Per quanto attiene, in primo luogo, alla questione se un regolamento come il regolamento Inntal Süd riguardi i progetti elencati negli allegati I o II della direttiva 2011/92, occorre rilevare che la nozione di «progetto», quale definita all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2011/92, non può essere considerata come comprendente talune attività che tale regolamento assoggetta ad autorizzazione, come quelle che consistono nel «parcheggiare veicoli destinati alla vendita» [articolo 5, paragrafo 1, punto 2, lettera d)], «inseguire, catturare o uccidere animali selvatici» (articolo 5, paragrafo 1, punto 7) o «far decollare o atterrare aeromobili» (articolo 5, paragrafo 1,

punto 13). Infatti, dalla giurisprudenza risulta che tale nozione corrisponde a lavori o interventi di modifica della realtà fisica del sito (sentenza del 9 settembre 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, punto 32 e giurisprudenza citata).

57 Tuttavia, oltre al fatto che l'articolo 4 del regolamento Inntal Süd vieta, nella zona di tutela paesaggistica, «tutte le azioni che alterino il carattere di tali zone o siano contrarie all'obiettivo (...) di tutela», l'articolo 5, paragrafo 1, di tale regolamento prevede che un'autorizzazione debba essere ottenuta, tra l'altro, per costruire o modificare sostanzialmente strade, sentieri o spiazzi, in particolare campeggi, campi sportivi, aree da gioco e aree di balneazione o strutture analoghe [punto 2, lettera c)], per alterare i corpi idrici, le loro rive o i loro letti, l'afflusso o il deflusso delle acque o il livello piezometrico, creare nuovi corpi idrici o costruire sistemi di drenaggio (punto 4), nonché per effettuare disboscamenti totali o parziali, realizzare primi imboschimenti o disboscamenti di, rispettivamente, più di 0,5 ha (punto 9).

58 Orbene, siffatte attività possono rientrare tra i progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92, in particolare al punto 7, lettere b) e c), dell'allegato I, nonché al punto 1, lettere c) e d), al punto 10, lettere e) e f), e al punto 12, lettera d), dell'allegato II.

59 Inoltre, le attività consistenti nel costruire, modificare o cambiare la destinazione d'uso di opere di qualsiasi tipo, contemplate all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento Inntal Süd, possono rientrare in vari progetti elencati sia nell'allegato I sia nell'allegato II della direttiva 2011/92.

60 In secondo luogo, per quanto attiene alla questione se un regolamento come il regolamento Inntal Süd definisca 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 [sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 67 e giurisprudenza citata].

61 Siffatta interpretazione mira a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale [sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 68 e giurisprudenza citata].

62 Il requisito posto all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42, secondo cui il piano o il programma interessato deve definire il quadro di riferimento per l'attuazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92, deve pertanto essere considerato soddisfatto se tale piano o programma stabilisce un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più di tali progetti, in particolare per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative di tali progetti, o la ripartizione delle risorse connesse a tali progetti.

63 Per contro, detto requisito non è soddisfatto nel caso di un piano o di un programma che, pur riguardando progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92, non preveda siffatti criteri o modalità.

64 Nel caso di specie, risulta che l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento Inntal Süd si limita a sottoporre, nella zona di tutela definita al suo articolo 1, un certo numero di attività e di progetti, compresi progetti del tipo di quelli elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92, ad un obbligo di autorizzazione.

65 Indubbiamente tale disposizione definisce, per taluni di questi progetti, la dimensione oltre la quale la loro attuazione necessita di un'autorizzazione preventiva. Tuttavia, anche in casi del genere, detta disposizione non prevede criteri o modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di detti progetti.

66 Quanto all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento Inntal Süd, dal suo stesso tenore letterale risulta che esso subordina il rilascio di un'autorizzazione, «fatte salve altre disposizioni normative», ad una sola condizione di ordine generale, ossia che «la misura prevista non provoc[hi] nessuno degli effetti elencati all'articolo 4 o se tali effetti possono essere compensati mediante prescrizioni accessorie».

67 Occorre aggiungere a tale proposito che è pacifico che, da un lato, il divieto, previsto all'articolo 4 del regolamento Inntal Süd, di «tutte le azioni che alterino il carattere di tali zone [di tutela paesaggistica] o siano contrarie all'obiettivo speciale di tutela [di cui all'articolo 3 di tale regolamento]» corrisponde in sostanza a quanto già previsto all'articolo 26, paragrafo 2, del BNatSchG.

68 Dall'altro lato, è pacifico che l'articolo 3 del regolamento Inntal Süd enuncia tale obiettivo di tutela in termini generali senza prevedere criteri o modalità precisi al cui rispetto sarebbe subordinata l'autorizzazione di attuazione dei vari progetti di cui all'articolo 5, paragrafo 1, di tale regolamento.

69 Di conseguenza, se è vero che l'adozione del regolamento Inntal Süd è atta a esercitare una determinata influenza sull'ubicazione dei progetti, rendendola più difficile all'interno della zona di tutela definita al suo articolo 1 e, per contro, più agevole all'esterno di tale zona, anche sui terreni che erano inclusi nella zona di tutela definita prima dell'adozione di detto regolamento, risulta che tale regolamento non definisce un insieme significativo di criteri e modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92, circostanza la cui verifica spetta tuttavia al giudice del rinvio.

70 In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 dev'essere interpretato nel senso che una misura nazionale volta a tutelare la natura e il paesaggio, che enuncia a tal fine divieti generali e obblighi di autorizzazione senza prevedere norme sufficientemente dettagliate per quanto riguarda il contenuto, l'elaborazione e l'attuazione di progetti menzionati negli allegati I e II della direttiva 2011/92 non rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

Sulla terza questione

71 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2001/42 debba essere interpretato nel senso che una misura nazionale volta a tutelare la natura e il paesaggio, che enuncia a tal fine divieti generali e obblighi di autorizzazione, rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

72 Ai sensi della suddetta disposizione, gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2001/42, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente.

73 L'obbligo previsto all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2001/42 dipende quindi da una condizione che corrisponde alla seconda condizione posta all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), di tale direttiva, ossia che il piano o il programma di cui trattasi deve definire il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punto 60).

74 Pertanto, alla luce delle considerazioni relative a tale condizione esposte ai punti da 60 a 69 della presente sentenza, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2001/42 dev'essere interpretato nel senso che una misura nazionale volta a tutelare la natura e il paesaggio, che enuncia a tal fine divieti generali e obblighi di autorizzazione senza prevedere norme sufficientemente dettagliate per quanto riguarda il contenuto, l'elaborazione e l'attuazione di progetti non rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

Sulle spese

75 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 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, dev'essere interpretato nel senso che una misura nazionale volta a tutelare la natura e il paesaggio, che enuncia a tal fine divieti generali e obblighi di autorizzazione senza prevedere norme sufficientemente dettagliate per quanto riguarda il contenuto, l'elaborazione e l'attuazione di progetti menzionati negli allegati I e II della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, non rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.**

2) **L'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2001/42 dev'essere interpretato nel senso che una misura nazionale volta a tutelare la natura e il paesaggio, che enuncia a tal fine divieti generali e obblighi di autorizzazione senza prevedere norme sufficientemente dettagliate per quanto riguarda il contenuto, l'elaborazione e l'attuazione di progetti non rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.**

Firme