CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PAOLO MENGOZZI presentate il 17 novembre 2010 [1]

1. Uno dei problemi più spinosi in materia di valutazione di impatto ambientale è, notoriamente, quello di interpretare l'elenco delle attività che possono o devono essere oggetto della procedura che porta a tale valutazione, elenco contenuto negli allegati della direttiva che disciplina la materia. Nella presente causa, che riguarda l'aeroporto di Bruxelles, la Corte dovrà pronunciarsi sulla nozione di «costruzione» di un aeroporto. Dovrà essere chiarito, in particolare, se possa essere ricondotta ad essa anche la gestione di una struttura aeroportuale preesistente, senza alcuna modifica fisica della stessa.

I — Contesto normativo

2. La materia della valutazione dell'impatto ambientale è disciplinata dalla direttiva 85/337/CEE [2] (in prosieguo anche: la «direttiva»). In particolare, la versione della direttiva applicabile ai fatti di causa è quella risultante dalle modifiche ad essa apportate dalla direttiva 97/11/CE [3].

3. L'art. 1, n. 2, della direttiva fornisce le seguenti definizioni:

«(…)

progetto:

— la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere,

— altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo;

(…)

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — Direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 175, pag. 40).

3 — Direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 73, pag. 5).

autorizzazione:

decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso

(…)».

4. Gli allegati I e II della direttiva contengono elenchi dettagliati di vari tipi di progetti. L'art. 4 della direttiva prevede che, in generale, sono sempre sottoposti a valutazione di impatto ambientale i progetti elencati nell'allegato I. Per quanto riguarda i progetti che rientrano nell'allegato II, invece, gli Stati membri determinano, mediante un esame caso per caso o mediante soglie o criteri, quali progetti debbano essere sottoposti alla valutazione di impatto ambientale.

5. L'allegato I, che contiene l'elenco dei progetti per i quali la valutazione di impatto ambientale è sempre necessaria, indica, al n. 7, lett a), la «costruzione di (…) aeroporti con piste di decollo e di atterraggio lunghe almeno 2 100 m» [4].

4 — Una nota al testo precisa che la nozione di aeroporto ai sensi della direttiva «corrispond[e] alla definizione data nella convenzione di Chicago nel 1944 relativa alla creazione dell'organizzazione internazionale dell'aviazione civile». Nella presente causa non vi è tuttavia alcun contrasto tra le parti sul fatto che l'aeroporto di Bruxelles rientra nella definizione di «aeroporto» appena indicata.

6. L'allegato II, relativo ai progetti per i quali la valutazione di impatto è possibile, ma non necessariamente obbligatoria, include, al n. 10, lett. d), le «costruzioni di aerodromi (progetti non compresi nell'allegato I)» e, al n. 13, le «modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I o all'allegato II già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente».

II — Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

7. La controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio riguarda l'aeroporto di Bruxelles. Si tratta di un aeroporto dotato di tre piste, che si trova interamente nel territorio della Regione fiamminga (Vlaamse Gewest).

8. Ai sensi della legislazione attualmente in vigore nella Regione fiamminga, la gestione di un aeroporto come quello in parola richiede un'«autorizzazione ambientale» (milieuvergunning). Si tratta di un'autorizzazione amministrativa di durata limitata, al massimo ventennale, obbligatoria per gli aeroporti dal 1999. Tale autorizzazione non è prevista dal diritto dell'Unione, ed è quindi uno strumento di tutela ambientale introdotto autonomamente dal Belgio.

9. In altri termini, nella presente causa sono oggetto di attenzione due distinte procedure autorizzative con funzione di tutela ambientale: l'*autorizzazione ambientale*, prevista soltanto dal diritto nazionale, e la *valutazione di impatto ambientale*, prevista dal diritto dell'Unione e, di conseguenza, anche dal diritto nazionale che ha trasposto la direttiva.

10. L'aeroporto di Bruxelles, che esiste da molti decenni, ha ottenuto una prima autorizzazione ambientale, di durata quinquennale, nell'anno 2000. Nel 2004 tale autorizzazione è stata rinnovata, *senza alcuna modifica nelle modalità di gestione*, per un periodo di venti anni. Come risulta dall'ordinanza di rinvio e come è stato confermato all'udienza, nel corso della procedura amministrativa era stata considerata la possibilità di realizzare alcune modifiche della struttura aeroportuale [5]: tuttavia, tale possibilità è stata esclusa dalle autorità nazionali, che hanno quindi rinnovato l'autorizzazione lasciando immutate le modalità di gestione dell'aeroporto. Il provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione è l'atto impugnato dinanzi al giudice nazionale.

11. Nell'ambito del procedimento dinanzi al giudice del rinvio, l'argomento principale utilizzato dai numerosi ricorrenti è quello secondo cui il rinnovo dell'autorizzazione ambientale avrebbe dovuto accompagnarsi ad una valutazione di impatto ambientale ai sensi della direttiva. In tale contesto, il giudice nazionale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Quando siano richieste diverse autorizzazioni per, da un lato, le opere di infrastruttura di un aeroporto con una pista di decollo e di atterraggio di almeno 2 100 m e, dall'altro, la gestione dell'aeroporto, e quest'ultima autorizzazione — l'autorizzazione ambientale — venga rilasciata solo per un determinato periodo, se il termine "costruzione", di cui al punto 7.a) dell'allegato I della [direttiva 85/337/CEE], come modificata dalla [direttiva 97/11/CE], deve essere inteso nel senso che una valutazione dell'impatto ambientale debba essere presentata non solo per la creazione di opere di infrastruttura, ma anche per la gestione dell'aeroporto.

2) Se siffatto obbligo di valutazione dell'impatto ambientale valga anche per il rinnovo dell'autorizzazione ambientale dell'aeroporto, sia nel caso in cui detto rinnovo non si

5 — In particolare, nelle proprie osservazioni scritte e all'udienza la società Bruxelles Airport Company, che gestisce l'aeroporto, ha richiamato il fatto che, in una prima fase della procedura, erano state ad essa imposte la costruzione di una pista di rullaggio e l'installazione di sistemi di volo strumentale ILS sulle piste preesistenti: l'imposizione dell'una cosa e dell'altra è stata però revocata prima dell'adozione del provvedimento finale. Dal canto suo, come risulta dalla decisione di rinvio, la predetta società aveva invece chiesto un'estensione della superficie aeroportuale: tale domanda è stata a sua volta respinta. È per queste ragioni che, secondo le autorità nazionali, non si è imposta la necessità di una valutazione di impatto ambientale.

accompagni ad alcuna modifica o estensione della gestione sia in quello in cui, invece, vengano realizzate siffatte modifiche o estensioni.

3) Se, ai fini dell'obbligo della valutazione dell'impatto ambientale nel quadro del rinnovo di un'autorizzazione ambientale per un aeroporto, faccia differenza se uno studio sull'impatto ambientale sia già stato predisposto in precedenza, in occasione di una precedente autorizzazione di gestione, e se l'aeroporto venisse già gestito nel momento in cui la valutazione dell'impatto ambientale è stata introdotta dal legislatore europeo o interno».

12. L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 21 luglio 2009. L'udienza si è tenuta in data 6 ottobre 2010.

III — Analisi

A — *Osservazioni preliminari*

13. Sebbene il giudice del rinvio non abbia formulato le questioni in tal modo, la lettura dei quesiti mostra chiaramente che il secondo e il terzo sono subordinati rispetto al primo.

14. Con la prima questione, come si è visto, si chiede alla Corte di chiarire se la nozione di «costruzione» di un aeroporto comprenda anche la semplice gestione dell'aeroporto stesso. Con la seconda e la terza questione, muovendo dal presupposto che sia stata fornita una risposta affermativa alla prima, e che quindi in un caso come il presente l'autorizzazione ambientale prevista dal diritto belga per la gestione dell'aeroporto debba necessariamente accompagnarsi ad una valutazione di impatto ambientale ai sensi della direttiva, si chiede se possano avere importanza:

a) il fatto che la domanda di autorizzazione ambientale riguardi semplicemente un rinnovo della stessa, senza alcun cambiamento delle condizioni di gestione (seconda questione);

b) il fatto che una valutazione di impatto ambientale sia stata effettuata in occasione di una precedente domanda di autorizzazione ambientale (terza questione, prima parte);

c) il fatto che l'aeroporto fosse già in funzione prima dell'entrata in vigore delle norme sulla valutazione dell'impatto ambientale (terza questione, seconda parte).

15. Nel caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale, cioè qualora si dovesse escludere che la semplice gestione di un aeroporto rientri nella nozione di

«costruzione» prevista dall'allegato I della direttiva, non sarà pertanto necessario rispondere alla seconda e alla terza questione.

B — *Sulla prima questione pregiudiziale*

1. Le posizioni delle parti

16. Il principale argomento utilizzato dai ricorrenti per ottenere l'annullamento dell'autorizzazione impugnata dinanzi al giudice del rinvio consiste, come si è visto, nell'affermazione che il rilascio dell'autorizzazione ambientale per la gestione dell'aeroporto avrebbe dovuto essere preceduto da una valutazione di impatto ambientale. A tal fine, sia dinanzi al giudice nazionale che dinanzi alla Corte, i ricorrenti nella causa principale hanno insistito in modo particolare sulla necessità, costantemente ribadita anche dalla giurisprudenza, di interpretare la direttiva in senso ampio, al fine di realizzare in pieno gli obiettivi di tutela ambientale perseguiti dal legislatore. Tale interpretazione ampia, teleologicamente orientata, permetterebbe di considerare come un'autorizzazione alla «costruzione» di aeroporto un'autorizzazione che, di per sé, riguarda soltanto la gestione dell'aeroporto stesso.

17. In tale contesto, i ricorrenti richiamano anche la giurisprudenza della Corte relativa alla necessità che la valutazione di impatto ambientale non riguardi soltanto le conseguenze ambientali dell'attività concreta oggetto dell'autorizzazione, ma anche quelle che da essa potranno derivare in via indiretta.

18. Dal canto loro le controparti nella causa principale, sostenute nella loro posizione dinanzi alla Corte dai governi austriaco e italiano, nonché in larga parte dalla Commissione, insistono sul fatto che l'attività di «costruzione» di aeroporto implica la realizzazione di lavori di costruzione in senso fisico, cosicché non vi può rientrare la semplice «gestione» della struttura aeroportuale.

2. Valutazione

a) Sulla necessità o meno di una valutazione di impatto ambientale

19. In generale, per verificare se una determinata attività debba essere sottoposta a valutazione di impatto ambientale ai sensi della direttiva, è necessario svolgere un esame articolato in due fasi. Si deve in primo luogo verificare se l'attività in questione costituisca

un «progetto» ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva. In caso di risposta affermativa è poi necessario accertare se tale attività rientri fra quelle elencate negli allegati I e II della direttiva. L'obbligo della valutazione di impatto riguarda infatti soltanto le attività specificamente indicate, il cui elenco ha natura esaustiva [6].

i) Sulla natura di «progetto» dell'attività autorizzata

20. Nella presente causa, lo ricordo, l'attività oggetto di autorizzazione da parte delle autorità nazionali è soltanto la *gestione* dell'aeroporto di Bruxelles, senza lo svolgimento di alcun intervento fisico di modifica della struttura aeroportuale esistente.

21. A mio parere, tale attività non costituisce un «progetto» ai sensi della direttiva. La nozione stessa di «progetto», come definita all'art. 1, implica la realizzazione di attività *che modificano la realtà fisica di un determinato luogo*. Ciò risulta chiaramente anche dalla giurisprudenza, secondo la quale «il vocabolo "progetto" *riguarda lavori o interventi fisici*» [7].

22. Alcune parti hanno indicato, quale precedente giurisprudenziale che permetterebbe di accogliere una nozione più ampia di «progetto», la sentenza nella causa C-127/02, cosiddetta «Waddenzee», in cui la Corte ha ritenuto che costituisse un «progetto» ai sensi della direttiva un'attività di pesca meccanica di molluschi [8]. Tale sentenza, sebbene sembri a prima vista avvalorare la posizione delle parti ricorrenti nella causa principale, non modifica quanto ho osservato nel paragrafo precedente. Si deve infatti rilevare che, nella causa Waddenzee, che riguardava peraltro non la direttiva sulla valutazione di impatto ambientale, ma la direttiva cosiddetta «habitat» [9], la possibilità di considerare la pesca meccanica di molluschi come un «progetto» ai sensi della direttiva 85/337 non era contestata dalle parti: ciò, a quanto risulta, a causa dell'incidenza sul fondale marino di tale attività, paragonabile allo «sfruttamento di risorse del suolo» specificamente indicato all'art. 1, n. 2, della direttiva [10]. Tale pesca meccanica comportava, inoltre, vere e proprie modifiche fisiche dell'ambiente, dal

6 — Ordinanza 10 luglio 2008, causa C-156/07, Aiello e a. (Racc. pag. I-5215, punto 34).

7 — Sentenza 28 febbraio 2008, causa C-2/07, Abraham e a. (Racc. pag. I-1197, punto 23). Il corsivo è mio.

8 — Sentenza 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (Racc. pag. I-7405, punti 24-25).

9 — Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7).

10 — V., in proposito, le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa C-127/02 (cit. alla nota 8), presentate il 29 gennaio 2004 (paragrafo 31).

momento che essa si realizzava raschiando svariati centimetri del fondale [11].

23. Nulla di simile si verifica invece, come si è visto, nella presente causa, in cui l'autorizzazione non comporta alcuna modifica della realtà fisica dell'aeroporto di Bruxelles o delle sue vicinanze [12].

24. Di conseguenza, già a questo punto sarebbe possibile fornire una risposta negativa alla prima questione pregiudiziale, dal momento che il rinnovo dell'autorizzazione ambientale per la gestione dell'aeroporto di Bruxelles non possiede caratteristiche che permettano di considerarlo come un «progetto» ai sensi della direttiva. Tuttavia, per ragioni di completezza, e per il caso in cui la Corte non dovesse condividere questa prima parte del mio ragionamento, passerò ora a verificare se l'attività di gestione dell'aeroporto possa essere classificata tra le attività elencate negli allegati della direttiva.

ii) Sulla possibilità di ricondurre l'attività autorizzata ad una delle attività elencate negli allegati della direttiva

25. Anche volendo ammettere, per assurdo, che la gestione dell'aeroporto di Bruxelles possa essere considerata un «progetto» ai sensi della direttiva, è evidente, a mio avviso, che essa non può essere ricondotta alla nozione di «costruzione» di aeroporti ai sensi dell'allegato I della direttiva [13].

26. Da un lato, infatti, la terminologia utilizzata dalla direttiva non presenta alcuna ambiguità, e anche un confronto delle diverse versioni linguistiche [14] lascia chiaramente intendere che, al n. 7 a) dell'allegato I, il legislatore ha inteso fare riferimento alla «costruzione» nel suo senso corrente. Si tratta insomma della realizzazione di opere prima inesistenti o della modifica, in senso fisico, di manufatti preesistenti.

27. D'altro lato, l'esame della giurisprudenza mostra che nello stesso senso va anche l'interpretazione che, di tale disposizione, ha fornito la Corte di giustizia. È vero, infatti, che la Corte ha attribuito all'espressione «costruzione» di aeroporti un significato ampio. In concreto, tuttavia, ciò ha solo significato, per la Corte, affermare che in tale nozione, oltre ai lavori che riguardano le piste

11 — Ibidem, paragrafo 10.

12 — Peraltro, come ho ricordato più sopra, neppure le *modalità di gestione* dell'aeroporto sono state modificate, poiché l'autorizzazione ambientale è stata rinnovata senza alcun cambiamento.

13 — Non prenderò in esame, nelle presenti conclusioni, la possibilità di una classificazione della gestione dell'aeroporto nell'allegato II: tale evenienza è stata infatti esplicitamente esclusa dal giudice del rinvio nella sua ordinanza (punto 6.11). Del resto, l'unica categoria dell'allegato II che potrebbe avere rilievo qui è quella di cui al punto 13, che si riferisce tra l'altro a «modifiche o estensioni di progetti di cui all'allegato I»: in altri termini, dal momento che non è qui questione di alcuna «modifica» o «estensione» dell'aeroporto in quanto struttura, il problema è nuovamente quello di definire la «costruzione» di aeroporto di cui all'allegato I.

14 — Cfr., ad esempio, l'uso del termine francese «construction», dell'inglese «construction», del tedesco «Bau», etc.

dell'aeroporto, sono compresi anche «tutti i lavori relativi agli edifici, alle installazioni e agli equipaggiamenti di un aeroporto» [15]. Si vede, quindi, come anche la giurisprudenza sia rimasta saldamente ancorata all'idea che, in effetti, «costruzione» non può significare altro che «costruzione». In un'altra pronuncia, relativa ai punti b) e c) del medesimo n. 7 dell'allegato I della direttiva, nei quali è usato il medesimo termine «costruzione», la Corte ha precisato che esso può comprendere anche un semplice «progetto di riassetto» (purché significativo), ma ha mantenuto ben salda l'idea della natura necessariamente fisica delle attività che il vocabolo indica [16].

28. Far rientrare nella nozione di «costruzione» anche la semplice gestione di un aeroporto significherebbe dunque ignorare il testo della direttiva, come del resto finora anche sempre interpretato dalla Corte. Sebbene la giurisprudenza sia costante nell'affermare che la direttiva 85/337/CEE ha una portata assai ampia [17], un'interpretazione teleologica della stessa non può stravolgere la volontà chiaramente espressa dal legislatore.

29. Un'ultima osservazione mi pare qui necessaria a proposito dei richiami, effettuati in particolare dai ricorrenti nella causa principale, alle pronunce della Corte in cui è stata affermata la necessità che la valutazione di impatto ambientale non consideri soltanto le conseguenze dirette sull'ambiente delle attività che devono essere svolte, ma anche le conseguenze indirette. Così, ad esempio, nel caso dei lavori per il raddoppio di una linea ferroviaria, la valutazione di impatto ambientale deve riguardare non solo gli effetti dei lavori di costruzione in sé, ma anche gli effetti a lungo termine che l'aumento del traffico di treni potrà produrre sull'ambiente [18]. Nell'ottica dei ricorrenti nella causa principale, poiché il rinnovo di un'autorizzazione a gestire un aeroporto può avere un effetto ambientale importante, anche tale autorizzazione dovrebbe sempre essere preceduta da una valutazione di impatto.

30. Mi sembra chiaro che la posizione dei ricorrenti, oltre a non essere — come si è visto — compatibile con il testo della direttiva, è viziata da un errore di fondo. Essa confonde infatti due piani distinti, e cioè quello dell'*oggetto della valutazione di impatto*, da un lato, e quello delle *condizioni che impongono*

15 — Sentenza Abraham e a., cit. alla nota 7 (punto 36).

16 — Sentenza 25 luglio 2008, causa C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (Racc. pag. I-6097, punto 36).

17 — V., ad esempio, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a. (Racc. pag. I-5403, punto 31); 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a. (Racc. pag. I-5613, punto 40), e Ecologistas en Acción-CODA, cit. alla nota 16 (punto 28).

18 — Sentenza 16 settembre 2004, causa C-227/01, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-8253, punto 49). V. anche sentenze Abraham e a., cit. alla nota 7 (punto 45), e Ecologistas en Acción-CODA, cit. alla nota 16 (punti 39-42).

la valutazione di impatto, dall'altro. In altri termini, è chiaro che, nel caso di *costruzione* o di *modifica significativa* di un aeroporto, scatterà l'obbligo di effettuare la valutazione di impatto e dovranno essere oggetto di esame non solo gli effetti immediati dei lavori di costruzione, ma anche gli effetti indiretti che potranno derivare all'ambiente a causa della successiva attività dell'aeroporto. Se però, come qui, manca la condizione di base per svolgere una valutazione di impatto, poiché non viene svolta alcuna attività fisica di costruzione o modifica della struttura aeroportuale, il problema dell'ambito della valutazione di impatto non può nemmeno porsi, per mancanza di oggetto.

b) Sulla giurisprudenza relativa alle autorizzazioni «a tappe»

31. Un punto specifico che deve essere discusso, e che è stato sollevato in particolare nelle osservazioni scritte della Commissione, riguarda l'applicabilità al caso in esame della giurisprudenza della Corte sulle autorizzazioni «a tappe». Secondo tale giurisprudenza, anche un provvedimento autorizzativo che non riguarda direttamente un'attività sottoposta a valutazione di impatto ambientale ai sensi degli allegati della direttiva può imporre lo svolgimento di una valutazione di impatto, qualora esso costituisca una «fase» di una «procedura di autorizzazione» [19]. Anzi, qualora un diritto nazionale preveda una procedura di autorizzazione articolata in più fasi, che consistono l'una in una decisione principale e l'altra in una decisione di attuazione, è in linea di principio proprio la decisione principale a dover essere accompagnata da una valutazione di impatto, anche qualora l'atto che autorizza lo svolgimento delle attività che possono avere un effetto sull'ambiente sia la decisione di attuazione [20].

32. Non vi sono ragioni per mettere in discussione questa giurisprudenza della Corte, ed è pacifico dunque che spetterà al giudice del rinvio verificare se sussistano i presupposti per la sua applicazione, sulla base dell'esame del procedimento di autorizzazione previsto dal diritto nazionale.

33. Mi sembra però essenziale mettere bene in evidenza un elemento importante che potrebbe escludere la possibilità di applicare tale giurisprudenza nel caso in esame. Mi riferisco al fatto che, quando ha verificato

19 — Sentenza Abraham e a., cit. alla nota 7 (punti 25-26). Tale pronuncia trae in proposito le conseguenze logiche di una serie di decisioni anteriori della Corte\/ e, in particolare, delle sentenze 18 giugno 1998, causa C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (Racc. pag. I-3923, punto 20), e 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells (Racc. pag. I-723, punto 52).

20 — Sentenza Wells, cit. alla nota 19 (punto 52). Tuttavia, non sarebbe conforme al diritto dell'Unione una norma nazionale che imponesse lo svolgimento della valutazione di impatto ambientale *sempre e solo* nella fase dell'autorizzazione iniziale, e mai nella successiva fase della decisione di attuazione: v. sentenza 4 maggio 2006, causa C-508/03, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-3969, punti 104-105).

se un'autorizzazione concessa sulla base del diritto nazionale potesse essere considerata come una tappa di un procedimento autorizzativo articolato in più fasi, la Corte lo ha sempre fatto nel contesto di un procedimento *destinato a realizzare, alla fine, attività rientranti sia nella definizione di progetto sia in una delle categorie elencate negli allegati della direttiva*.

34. In altri termini, l'autorizzazione che deve essere accompagnata da una valutazione di impatto ambientale non è un'autorizzazione qualunque, ma un'autorizzazione che si inserisce in un procedimento *il cui risultato finale è un'attività che la direttiva sottopone all'obbligo di valutazione di impatto*. Il senso della direttiva sarebbe completamente stravolto se, attraverso l'applicazione della giurisprudenza sulle autorizzazioni articolate in più fasi, si finisse per richiedere una valutazione di impatto ambientale senza che esistano i presupposti materiali per farlo, e cioè senza l'esistenza di uno dei progetti per i quali la direttiva richiede la valutazione di impatto.

35. Si deve infatti osservare che l'obiettivo fondamentale di tale giurisprudenza è quello di evitare che la varietà delle procedure di autorizzazione nazionali possa creare vere e proprie lacune nell'applicazione della direttiva. Ciò potrebbe verificarsi se la valutazione di impatto: a) si collocasse in una fase in cui essa non avrebbe più alcun senso, poiché la decisione di realizzare i lavori è in effetti già stata presa precedentemente; b) fosse addirittura evitata, sostenendo che una certa autorizzazione per un progetto rientrante nella direttiva è in realtà solo un atto esecutivo di una decisione precedente, adottata quando ancora la direttiva non era applicabile [21]. Per queste ragioni, nel caso di procedure autorizzative articolate in più fasi può essere necessario che la valutazione di impatto sia svolta, ad esempio, già al momento della programmazione preliminare, sebbene l'autorizzazione vera e propria debba essere rilasciata soltanto in un momento successivo.

36. La giurisprudenza sulle autorizzazioni articolate in più fasi si colloca dunque nel solco delle pronunce con le quali la Corte ha inteso evitare che la direttiva possa essere aggirata o, comunque, svuotata di senso. Altri tipici esempi di affermazioni giurisprudenziali che si inseriscono nel medesimo filone sono costituiti dalle sentenze relative al frazionamento artificioso di progetti finalizzato ad evitare il raggiungimento delle soglie dimensionali fissate dalla direttiva o dalla normativa nazionale [22], nonché dalle sentenze che hanno chiarito la portata limitata del margine discrezionale riconosciuto agli Stati

21 — Era questa la situazione alla base della sentenza Wells, cit. alla nota 19.

22 — V., ad esempio, sentenza 21 settembre 1999, causa C-392/96, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-5901, punto 76).

in relazione ai progetti di cui all'allegato II della direttiva [23].

37. Nella presente causa tuttavia, come si è visto, l'autorizzazione ambientale accordata per la gestione dell'aeroporto di Bruxelles non ha comportato alcuna modifica fisica all'aeroporto stesso, *né costituisce una fase di un procedimento che potrebbe condurre ad una tale modifica*. L'aeroporto di Bruxelles esiste da molti decenni, da prima che fossero approvate sia le norme sulla valutazione di impatto ambientale, sia quelle nazionali sull'autorizzazione ambientale. Non esiste pertanto, a quanto risulta, alcun «progetto» per il quale una valutazione di impatto sia obbligatoria ai sensi della direttiva.

38. Di conseguenza, la giurisprudenza sulle procedure autorizzative articolate in più fasi non sarà, a mio avviso, applicabile nell'ambito della presente vicenda, poiché il rilascio dell'autorizzazione ambientale oggetto della controversia non è legato ad alcuno dei progetti elencati dalla direttiva, né presente, né futuro, né passato.

39. Concludendo quindi il mio esame della prima questione pregiudiziale, propongo alla Corte di risolverla dichiarando che, in circostanze come quelle del caso di specie, non ricade nell'ambito applicativo della direttiva sulla valutazione di impatto ambientale un'autorizzazione alla gestione di un aeroporto che non comporti alcuna modifica fisica della struttura aeroportuale.

C — *Sulla seconda e sulla terza questione pregiudiziale*

40. In considerazione della risposta di segno negativo alla prima questione pregiudiziale, sotto il duplice profilo dell'assenza di un «progetto» ai sensi della direttiva e dell'impossibilità di far rientrare la semplice «gestione» nella nozione di «costruzione» di un

23 — Come è noto, per i progetti dell'allegato II la direttiva prevede che gli Stati debbano determinare, con un esame caso per caso o mediante soglie o criteri, in quali casi la valutazione di impatto ambientale sia necessaria. La giurisprudenza della Corte ha tuttavia precisato che uno Stato non può fissare soglie riferite solo alle dimensioni dei progetti, senza considerarne, ad esempio, la natura e/o l'ubicazione: v. sentenza Commissione/Irlanda, cit. alla nota 22 (punti 65-67). Inoltre, tali soglie non possono avere l'effetto di sottrarre anticipatamente all'obbligo di valutazione di impatto intere classi di progetti: v. sentenza WWF e a., cit. alla nota 17 (punto 37).

aeroporto, la seconda e la terza questione non devono, a mio avviso, essere esaminate.

41. Tali due questioni infatti, come si è visto, non hanno più rilievo nel caso in cui si accetti la premessa che la sola gestione di un aeroporto, non accompagnata da alcuna attività di modifica della realtà fisica dello stesso, non configura una «costruzione» di aeroporto ai sensi del n. 7 dell'allegato I della direttiva.

42. Peraltro, qualora invece la risposta alla prima questione dovesse essere di segno opposto, la soluzione delle due altre questioni potrebbe essere agevolmente rinvenuta nella giurisprudenza della Corte.

43. In particolare, il fatto che un'attività che costituisce un progetto ai sensi della direttiva sia soggetta ad un'autorizzazione periodica non osta in generale a che, in occasione di ciascun rinnovo, si debba svolgere la necessaria valutazione dell'impatto ambientale dell'attività in questione [24].

44. Inoltre, se si ammettesse che la «gestione» di un aeroporto è una «costruzione» ai sensi della direttiva, il fatto che l'aeroporto fosse in funzione prima dell'inizio dell'applicabilità delle norme sulla valutazione dell'impatto ambientale sarebbe irrilevante: infatti, ad essere determinante sarebbe il fatto che il rinnovo di autorizzazione per l'attività che impone la valutazione di impatto (attività che sarebbe, in tale ipotesi, la gestione dell'aeroporto) sia successivo alla data di entrata in vigore delle norme in materia [25]. Per contro, se si interpreta (come ho proposto più sopra) la direttiva nel senso che solo attività di modifica fisica della realtà possono costituire una «costruzione» di un aeroporto, il fatto che la struttura esistesse già prima dell'entrata in vigore delle norme sulla valutazione di impatto la sottrae automaticamente all'obbligo. Ciò, naturalmente, solo fino a quando la struttura stessa non sia oggetto di alcun tipo di lavori di costruzione e/o di modifica [26].

24 — V., per analogia, sentenza Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, cit. alla nota 8 (punto 28).

25 — V. sentenze 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2189, punto 32), e Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, cit. alla nota 19 (punto 27).

26 — La giurisprudenza della Corte sui limiti temporali dell'applicazione delle norme in materia di valutazione di impatto ambientale è costante: v., ad esempio, sentenze 9 agosto 1994, causa C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern e a. (Racc. pag. I-3717), e Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, cit. alla nota 19 (punto 23). Peraltro, stando alle indicazioni fornite in udienza, l'aeroporto di Bruxelles sarebbe già stato oggetto di una valutazione di impatto ambientale in occasione di precedenti modifiche delle sue strutture.

IV — Conclusioni

45. Sulla base delle considerazioni svolte, propongo pertanto alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dal Raad van State nei termini seguenti:

«Non ricade nell'ambito applicativo della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, un'autorizzazione alla gestione di un aeroporto che non comporti alcuna modifica fisica della struttura aeroportuale».