

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

17 marzo 2011 *

Nel procedimento C-275/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Raad van State (Belgio) con decisione 14 luglio 2009, pervenuta in cancelleria il 21 luglio 2009, nella causa

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsebaut,

Bea Kockaert,

* Lingua processuale: l'olandese.

VZW Boreas,

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel

contro

Vlaams Gewest,

con l'intervento di:

The Brussels Airport Company NV,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič e dalla sig.ra M. Berger (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento ed in seguito all'udienza del 6 ottobre 2010,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dagli avv.ti F. Tulkens e J. Mosselmans, advocaten;

— per le sig.re De Becker, Colenbie, il sig. Hutsenbaut, la sig.ra Kockaert nonché per la VZW Boreas, dagli avv.ti I. Larmuseau e H. Schoukens, advocaten;

- per il sig. Petit, dagli avv.ti J. Verstraeten e S. Vanthienen, advocaten;

- per il sig. de Burbure de Wezembeek, dall'avv. M. Denys, advocaat;

- per il sig. Van Dessel, dagli avv.ti P. Flamey e P.-J. Vervoort, advocaten;

- per la Vlaams Gewest, dagli avv.ti J. Vanpraet e S. Ronse, advocats;

- per The Brussels Airport Company NV, dagli avv.ti D. Ryckbost e A. Lippens, advocaten;

- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. G. Fiengo, avvocato dello Stato;

- per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, dai sigg. P. Oliver, J.-B. Laignelot e B. Burggraaf, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 novembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del punto 7, lett. a), dell'allegato I della 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), come modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE (GU L 73, pag. 5; in prosieguo: la «direttiva 85/337»).
- ² Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia che vede la Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Regione di Bruxelles Capitale) e diversi altri ricorrenti contrapposti alla Vlaams Gewest (Regione fiamminga) in merito ad una decisione relativa alla gestione dell'aeroporto di Bruxelles-National.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 L'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 così recita:

«Ai sensi della presente direttiva si intende per:

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;

(...)

autorizzazione:

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

- 4 L'art. 2, n. 1, primo comma, della direttiva 85/337 stabilisce che «gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto».
- 5 Le commissioni da versare sono definite all'art. 4 della direttiva 85/337. Detta disposizione stabilisce una distinzione tra i progetti elencati all'allegato I, che devono essere assoggettati ad una valutazione d'impatto ambientale, e i progetti elencati all'allegato II, per i quali gli Stati membri devono determinare, in base ad un esame caso per caso o in base a soglie e criteri fissati dallo Stato membro, se devono o no essere assoggettati a tale valutazione.
- 6 Il punto 7, lett. a), dell'allegato I della direttiva 85/337 concerne la «costruzione di (...) aeroporti con piste di decollo e di atterraggio lunghe almeno 2 100 m».
- 7 Il punto 13, primo trattino, dell'allegato II di cui alla direttiva in parola riguarda «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».

Il diritto nazionale

- 8 La normativa applicabile nella Regione fiamminga stabilisce una distinzione tra l'«autorizzazione urbanistica», che consente la realizzazione di taluni lavori, e l'«autorizzazione ambientale», che consente lo sfruttamento di una struttura che costituisce fonte di disturbo.

- 9 La concessione di un'autorizzazione ambientale la cui validità è sempre limitata nel tempo è disciplinata dal decreto del Parlamento fiammingo 28 giugno 1985, relativo all'autorizzazione ambientale, integrato da un decreto esecutivo del governo fiammingo del 6 febbraio 1991.

- 10 A partire dall'entrata in vigore, in data 1° maggio 1999, di un nuovo elenco di classificazione, come modificato da un decreto del governo fiammingo del 12 gennaio 1999, i «terreni per aerodromi che dispongono di piste di decollo e di atterraggio (...) di almeno 1 900 m» sono classificati nella categoria delle strutture che costituiscono fonte di disturbo e che richiedono la concessione di un'autorizzazione ambientale.

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 11 L'aeroporto di Bruxelles-National, situato nella regione fiamminga, dispone di tre piste di decollo e di atterraggio di oltre 2 100 m. Esso esiste da diversi decenni, ma la sua gestione è soggetta alla concessione di un'autorizzazione ambientale soltanto a partire dal 1999.

- 12 La prima autorizzazione ambientale è stata concessa il 1° febbraio 2000 per una durata di cinque anni. Tale autorizzazione, che fissava segnatamente norme relative al rumore, è stata modificata tre volte nel senso di una maggiore riduzione del volume totale di rumore. Il giudice del rinvio indica che non risulta dal fascicolo che tale autorizzazione, al pari delle sue successive modifiche, abbia costituito oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale.
- 13 Il 5 gennaio 2004, The Brussels Airport Company NV ha presentato una domanda di autorizzazione ambientale al fine di poter proseguire la gestione dell'aeroporto, nonché la modifica della stessa con riferimento all'aggiunta di piccole parti.
- 14 L'8 luglio 2004, la deputazione permanente del Consiglio provinciale del Brabante fiammingo ha concesso l'autorizzazione richiesta per quanto riguarda il proseguimento della gestione dell'aeroporto, pur respingendo la domanda di estensione del medesimo. Per quanto riguarda la realizzazione di una valutazione dell'impatto ambientale, detta deputazione permanente ha considerato che essa non era necessaria.
- 15 Un ricorso amministrativo è stato proposto avverso tale decisione. I ricorrenti facevano in particolare valere che alla domanda di autorizzazione ambientale avrebbe avuto essere allegata una valutazione d'impatto ambientale.
- 16 Il 30 dicembre 2004, il Ministro fiammingo dei Lavori pubblici, dell'Energia, dell'Ambiente e della Natura ha confermato la detta decisione della deputazione permanente del Consiglio provinciale del Brabante fiammingo. Esso ha ritenuto che la realizzazione di una valutazione dell'impatto ambientale non fosse necessaria alla luce della normativa fiamminga e della direttiva 85/337.

- 17 La Brussels Hoofdstedelijk Gewest e diversi altri ricorrenti hanno adito il Raad van State con un ricorso avverso quest'ultima decisione confermativa. Essi fanno valere che essa è viziata di irregolarità poiché la concessione dell'autorizzazione ambientale era soggetta alla realizzazione di una valutazione dell'impatto ambientale e tale obbligo non era stato rispettato.
- 18 In tali circostanze, il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Ove 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, [lett.]a), dell'allegato I della [direttiva 85/337], come modificata dalla [direttiva 97/11/CE], debba essere inteso nel senso che una valutazione dell'impatto ambientale deve 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 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».

Sulle questioni pregiudiziali

- ¹⁹ Per risolvere tali questioni, che devono essere esaminate congiuntamente, occorre valutare se la gestione di un aeroporto possa costituire un «progetto», ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 e, in caso di risposta affermativa, se tale progetto rientri tra quelli che sono elencati agli allegati I e II di tale direttiva.
- ²⁰ Come la Corte ha ricordato al punto 23 della sua sentenza 28 febbraio 2008, causa C-2/07, Abraham e a. (Racc. pag. I-1197), dal dettato stesso dell'art. 1, n. 2, della direttiva 85/337 risulta che il vocabolo «progetto» riguarda lavori o interventi fisici.
- ²¹ Orbene, è espressamente indicato nell'ordinanza di rinvio che il provvedimento oggetto della causa principale si limita al rinnovo dell'autorizzazione esistente di gestire l'aeroporto di Bruxelles-National, in assenza di lavori o di interventi che modifichino la realtà fisica del sito.
- ²² Alcuni dei ricorrenti della causa principale hanno nondimeno fatto valere che la nozione di intervento fisico va intesa in senso lato, cioè nel senso di qualsiasi intervento nell'ambiente naturale. Essi, al riguardo, hanno trovato sostegno nei punti 24 e 25 della sentenza 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging

e Vogelbeschermingsvereniging (Racc. pag. I-7405), ove la Corte ha giudicato che un'attività come la pesca meccanica di cuori eduli è inclusa nella nozione di «progetto» come definita all'art. 1, n. 2, secondo trattino, della direttiva 85/337.

- 23 Questo argomento non può essere accolto. Infatti, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 22 delle sue conclusioni, l'attività di cui trattasi nella causa sfociata in detta sentenza poteva essere considerata paragonabile allo sfruttamento delle risorse del suolo, attività specificamente prevista dall'art. 1, n. 2, secondo trattino, della direttiva 85/337, e comportava vere modifiche fisiche dei fondali marini.
- 24 Ne deriva che il rinnovo di un'autorizzazione esistente a gestire un aeroporto, in assenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito, non può essere qualificato come «progetto» ai sensi dell'art. 1, n. 2, secondo trattino, della direttiva 85/337.
- 25 Occorre aggiungere che, comunque, l'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 richiede non che qualsiasi progetto atto ad avere un significativo impatto sull'ambiente sia soggetto a tale procedura di valutazione che la detta direttiva prevede, ma che devono esserlo soltanto quelli menzionati negli allegati I e II di tale direttiva (ordinanza 10 luglio 2008, causa C-156/07, Aiello e a., Racc. pag. I-5215, punto 34).
- 26 Va osservato al riguardo, come fa l'avvocato generale al paragrafo 26 delle sue conclusioni, che il termine «costruzione» utilizzato al punto 7, lett. a), dell'allegato I della direttiva 85/337 non presenta alcuna ambiguità e deve essere inteso nel suo senso usuale, cioè come volto a far riferimento alla realizzazione di opere prima inesistenti oppure alla modifica, in senso fisico, di opere preesistenti.

- 27 Vero è che la Corte ha dato, nella sua giurisprudenza, un'interpretazione ampia della nozione di «costruzione», ammettendo che i lavori aventi ad oggetto il riassetto di una strada esistente potessero essere equivalenti, per la loro ampiezza e le loro modalità, alla costruzione di una strada nuova (sentenza 25 luglio 2008, causa C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, Racc. pag. I-6097, punto 36). Del pari, essa ha interpretato le disposizioni del punto 13 dell'allegato II della direttiva 85/337, lette in combinato disposto con quelle del punto 7 di cui all'allegato I della stessa, nel senso che riguardano anche i lavori di modifica apportati all'infrastruttura di un aeroporto esistente senza prolungamento della pista di decollo e di atterraggio, qualora essi possano essere considerati, segnatamente alla luce della loro natura, della loro entità e delle loro caratteristiche, una modifica dell'aeroporto stesso (sentenza *Abraham e a.*, cit., punto 40).
- 28 Tuttavia, dalla lettura di dette sentenze risulta che, in ogni controversia sfociata in ciascuna di esse, si trattava di lavori fisici, elemento che, secondo le indicazioni fornite dal giudice del rinvio, manca nella causa principale.
- 29 Orbene, come ha ricordato l'avvocato generale al paragrafo 28 delle sue conclusioni, sebbene risulti da costante giurisprudenza che l'ambito di applicazione della direttiva 85/337 è esteso e il suo obiettivo assai ampio (v., segnatamente, citate sentenze *Abraham e a.*, punto 32, nonché *Ecologistas en Acción-CODA*, punto 28), non può tuttavia escludersi l'interpretazione teleologica di tale direttiva dalla volontà chiaramente espressa del legislatore dell'Unione.
- 30 Ne consegue che, comunque, il rinnovo di un'autorizzazione esistente di gestire un aeroporto, in assenza di lavori o di interventi che modifichino la realtà fisica del sito, non può essere qualificato come «costruzione» ai sensi del punto 7, lett. a), dell'allegato I della direttiva 85/337.

- 31 Occorre tuttavia osservare che, nel contesto del procedimento dinanzi alla Corte e, segnatamente, all'udienza, taluni ricorrenti nella causa principale hanno fatto valere che, a partire dalla scadenza del termine di trasposizione della direttiva 85/337, taluni lavori di modifica sono stati effettuati nell'infrastruttura dell'aeroporto di Bruxelles-National senza che sia stata svolta una valutazione dell'impatto ambientale.
- 32 In tal contesto occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, un'autorizzazione che, come quella di cui trattasi nella causa principale, non riguarda formalmente un'attività soggetta ad una valutazione dell'impatto ambientale ai sensi degli allegati I e II della direttiva 85/337 può tuttavia richiedere la realizzazione di tale valutazione, qualora tale provvedimento costituisca una fase di un procedimento diretto, al suo termine, ad autorizzare la realizzazione di un'attività che costituisce un progetto ai sensi dell'art. 2, n. 1, di tale direttiva (v., in questo senso, sentenza Abraham e a., cit., punto 25).
- 33 Secondo la stessa giurisprudenza, qualora il diritto nazionale preveda che il procedimento di autorizzazione si articoli in più fasi, la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto dev'essere effettuata, in linea di principio, non appena sia possibile individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente (v. sentenza 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, Racc. pag. I-723, punto 53, nonché Abraham e a., cit., punto 26). Al riguardo, si è parimenti dichiarato che una disposizione nazionale che prevede che una valutazione dell'impatto ambientale possa essere effettuata esclusivamente nel corso della fase iniziale del procedimento di autorizzazione, e non nel corso di una fase successiva, non sarebbe compatibile con la direttiva 85/337 (v., in tal senso, sentenza 4 maggio 2006, causa C-508/03, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-3969, punti 105 e 106).
- 34 Nella presente causa occorre, pertanto, indicare al giudice del rinvio che gli spetta, alla luce della giurisprudenza ricordata ai punti 27, 32 e 33 della presente sentenza, stabilire sulla base della normativa nazionale applicabile se una decisione come quella di cui trattasi nella causa principale possa essere considerata come fase di un

procedimento di autorizzazione articolato in più fasi ed avente al suo termine per obiettivo la realizzazione di attività costitutive di un progetto, sulla base delle pertinenti disposizioni della direttiva 85/337.

- ³⁵ Ai fini dell'esame dei fatti, occorre ricordare al giudice del rinvio che, come la Corte ha già giudicato, i lavori di modifica apportati all'infrastruttura di un aeroporto esistente senza prolungamento delle piste di decollo e di atterraggio rientrano tra le disposizioni del punto 13 dell'allegato II della direttiva 85/337, lette in combinato disposto con quelle previste al punto 7 dell'allegato I della stessa, in quanto possono essere considerati, segnatamente per la loro natura, la loro importanza e le loro caratteristiche, come una modifica dell'aeroporto stesso (sentenza Abraham e a., cit., punto 40).
- ³⁶ Peraltro, la Corte ha avuto modo di affermare che l'obiettivo della normativa dell'Unione non può essere eluso tramite il frazionamento di un progetto e che la mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo di più progetti non deve avere il risultato pratico di sottrarli nel loro insieme all'obbligo di valutazione laddove, presi insieme, essi possono avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 85/337 (sentenza Abraham e a., cit., punto 27).
- ³⁷ Nell'ipotesi in cui risultasse che, a partire dall'entrata in vigore della direttiva 85/337, lavori o interventi fisici che debbono essere considerati progetto ai sensi di questa direttiva siano stati realizzati sul sito dell'aeroporto senza che il loro impatto ambientale sia stato oggetto di valutazione in una fase anteriore del procedimento di autorizzazione, spetterebbe al giudice del rinvio tenerne conto nella fase del rilascio dell'autorizzazione di gestione e di garantire l'effetto utile della direttiva vegliando a che la detta valutazione sia realizzata almeno in questa fase del procedimento.

38 Occorre, di conseguenza, risolvere le questioni presentate dal giudice del rinvio dichiarando che l'art. 1, n. 2, secondo trattino, della direttiva 85/337 e il punto 7 dell'allegato I di essa devono essere interpretati nel senso che:

- il rinnovo di un'autorizzazione esistente a gestire un aeroporto non può, in assenza di lavori o interventi che modifichino la realtà fisica del sito, essere qualificato rispettivamente come «progetto» o come «costruzione» ai sensi delle dette disposizioni;

- spetta tuttavia al giudice del rinvio stabilire, sulla base della normativa nazionale applicabile e tenuto conto, all'occorrenza, dell'effetto cumulativo dei diversi lavori e interventi realizzati a partire dall'entrata in vigore di tale direttiva, se siffatta autorizzazione si inserisca in un procedimento di autorizzazione articolato in più fasi e avente per obiettivo, al suo termine, la realizzazione di attività costitutive di un progetto ai sensi del punto 13, primo trattino, dell'allegato II, letto in combinato disposto con il punto 7 dell'allegato I della stessa direttiva. In assenza di valutazione dell'impatto sull'ambiente di tali lavori o interventi nella fase anteriore del procedimento di autorizzazione, spetterebbe al giudice del rinvio garantire l'effetto utile della direttiva vegliando a che siffatta valutazione sia realizzata almeno nella fase del rilascio dell'autorizzazione di gestione.

Sulle spese

39 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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 (Prima Sezione) dichiara:

L'art. 1, n. 2, secondo trattino, e il punto 7 dell'allegato I della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, 97/11/CE, devono essere interpretati nel senso che:

- **il rinnovo di un'autorizzazione esistente a gestire un aeroporto, in assenza di lavori o interventi che modifichino la realtà fisica del sito, non può essere qualificato come «progetto» né come «costruzione» ai sensi delle dette disposizioni;**

- **spetta tuttavia al giudice del rinvio stabilire, sulla base della normativa nazionale applicabile e tenuto conto, all'occorrenza, dell'effetto cumulativo dei diversi lavori e interventi realizzati a partire dall'entrata in vigore di tale direttiva, se siffatta autorizzazione si inserisca in un procedimento di autorizzazione articolato in più fasi e avente per obiettivo, al suo termine, la realizzazione di attività costitutive di un progetto ai sensi del punto 13, primo trattino, dell'allegato II, letto in combinato disposto con il punto 7 dell'allegato I della stessa direttiva. In assenza di valutazione dell'impatto sull'ambiente di tali lavori o interventi nella fase anteriore del procedimento di autorizzazione, spetterebbe al giudice del rinvio garantire l'effetto utile della direttiva vegliando a che siffatta valutazione sia realizzata almeno nella fase del rilascio dell'autorizzazione di gestione.**

Firme