



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 17 novembre 2011¹

Causa C-567/10

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
contro
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour constitutionnelle (Belgio)]

«Direttiva 2001/42/CE — Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente — Applicabilità della direttiva all'abrogazione totale o parziale di un piano regolatore — Piani e programmi previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative»

I — Introduzione

1. La Cour constitutionnelle belga ha sottoposto due questioni pregiudiziali relative all'ambito di applicazione della direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente² (in prosieguo: la «direttiva VAS», laddove per VAS si intende la valutazione ambientale strategica). Da un lato, occorre accertare se tale direttiva si applica solo all'adozione e alla modifica di piani e programmi o anche alla loro abrogazione. Dall'altro, viene domandato se una valutazione ambientale sia necessaria solo al momento dell'adozione di piani e programmi che *devono* essere predisposti, o se tale valutazione sia richiesta anche quando l'adozione sia solo disciplinata da disposizioni legislative, ma non resa obbligatoria.

II — Contesto normativo

A — La direttiva VAS

2. Gli obiettivi della direttiva VAS emergono in particolare dall'art. 1:

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

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 giugno 2001, 2001/42/CE (GU L 197, pag. 30).

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

«Ai fini della presente direttiva:

- a) “per piani e programmi” s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche
 - che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e
 - che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

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

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

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

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

b) (...)

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

4. Gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente.

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

(...).».

B — *Il diritto belga*

5. Le conferenti disposizioni sono contenute nel Codice di Bruxelles sull'assetto del territorio (*Code bruxellois de l'aménagement du territoire*; in prosieguo: il «CoBAT»). La Cour constitutionnelle le espone come segue:

6. La procedura di elaborazione dei piani regolatori particolareggiati particolari prevede un'inchiesta pubblica, la consultazione di diverse amministrazioni ed organismi nonché, in linea di principio, l'elaborazione di un rapporto sugli impatti ambientali (artt. 43-50 del CoBAT). Le disposizioni del CoBAT relative all'elaborazione dei piani regolatori particolareggiati sono applicabili alla modifica di tali piani (art. 52 del CoBAT). Tali disposizioni non sono applicabili, tuttavia, alle procedure di abrogazione dei piani regolatori particolareggiati.

7. Gli artt. 25 e 26 della legge 14 maggio 2009, contestati nel procedimento principale, integrano la previgente procedura di abrogazione, da parte del consiglio comunale, mediante un procedimento che consente al governo l'abrogazione, ma a sua volta non prevede alcuna valutazione ambientale.

8. Ai sensi dell'art. 40 del CoBAT «ogni comune della Regione adotta, sia di propria iniziativa, sia nel termine ad esso imposto dal Governo, piani regolatori particolareggiati». Tale disposizione sembra prescrivere l'adozione di siffatti piani. Essa riprende, tuttavia, una norma precedente, dai cui lavori preparatori la Cour constitutionnelle deduce la possibilità che non sussista alcun obbligo di adottare tali piani. Essa precisa inoltre che, su istanza dei cittadini, il Consiglio comunale può rifiutare di elaborare un piano regolatore particolareggiato (art. 51 del CoBAT).

9. Inoltre, il procedimento principale concerne piani di gestione patrimoniale relativi a determinati oggetti. Gli artt. 30, lett. c), e 101, della legge 14 maggio 2009, introducono disposizioni relative a piani di tal genere, che possono essere richiesti prima del rilascio di un'autorizzazione necessaria ai sensi del CoBAT ed essere redatti su richiesta del governo o di un terzo dei proprietari. Una valutazione ambientale non è necessaria.

III — Domanda di pronuncia pregiudiziale

10. Nel procedimento principale numerose organizzazioni non governative — l'Inter-Environnement Bruxelles ASBL, la Petitions-Patrimoine ASBL e l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (in prosieguo: l'«Inter-Environnement Bruxelles e a.») — criticano le disposizioni della legge della Regione di Bruxelles Capitale 14 maggio 2009, che ha modificato il CoBAT in numerosi punti. Esse criticano, tra l'altro, il fatto che le disposizioni di modifica non richiedono alcuna valutazione ambientale, ai sensi della direttiva VAS, per l'abrogazione di piani regolatori particolareggiati e per la redazione di piani in materia di gestione patrimoniale.

11. La Cour constitutionnelle belga sottopone pertanto alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

- «1) Se la definizione di “piani e programmi” di cui all'art. 2, lett. a), della direttiva VAS debba essere interpretata nel senso che esclude dal campo di applicazione della direttiva medesima una procedura di abrogazione totale o parziale di un piano, come nel caso di un piano regolatore particolareggiato, ai sensi degli artt. 58-63 del CoBAT.
- 2) Se il termine “previsti” di cui all'art. 2, lett. a), della medesima direttiva, debba essere interpretato nel senso che esclude dalla definizione di “piani e programmi” i piani che sono certamente previsti da disposizioni legislative, ma la cui adozione non è obbligatoria, come i piani regolatori particolareggiati di cui all'art. 40 del CoBat.

12. L'Inter-Environnement Bruxelles e a., il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte. Ad eccezione del Regno Unito, essi hanno anche partecipato all'udienza del 27 ottobre 2011.

IV — Analisi giuridica

13. Esaminerò, innanzi tutto, la seconda questione, poiché la sua soluzione può incidere sulla necessità di risolvere la prima questione. L'abrogazione di piani regolatori particolareggiati, su cui verte la prima questione, può rientrare, infatti, nell'ambito di applicazione della direttiva VAS solo se tale direttiva si applica anche alla redazione dei medesimi piani. Quest'ultimo punto costituisce tuttavia l'oggetto della seconda questione.

A — Sulla seconda questione: Necessità di un obbligo giuridico per la redazione di piani e programmi

14. Al fine di risolvere la seconda questione, si deve accertare se la direttiva VAS sia applicabile a piani o programmi che sono certamente previsti da disposizioni legislative, ma la cui adozione non è obbligatoria, o se tale direttiva sia applicabile solo se sussiste un obbligo giuridico alla redazione del piano.

15. In quasi tutte le versioni linguistiche dell'art. 2, lett. a), secondo trattino, della direttiva VAS si parla di piani o programmi che devono essere redatti o che sono necessari. Piani o programmi disciplinati dalla legge, alla cui adozione è possibile rinunciare, non sarebbero soggetti a tale disposizione. Come sottolineato a giusto titolo dal Regno Unito, la Corte ha statuito su tale base nella sentenza *Terre wallonne*³.

16. Solo la versione italiana, in cui vengono citati piani e programmi «previsti» da disposizioni legislative, può essere interpretata diversamente. Tale espressione potrebbe comprendere anche misure che sono certamente disciplinate dalla legge, ma la cui emanazione non è obbligatoria.

17. Le diverse versioni linguistiche di una disposizione comunitaria devono essere interpretate uniformemente. In caso di divergenza tra le versioni stesse, la disposizione deve essere pertanto intesa, in linea di principio, in funzione dell'economia generale e delle finalità della normativa di cui essa fa parte⁴. Una disposizione diversa nelle varie versioni linguistiche deve essere, tuttavia, interpretata anche sulla base della reale volontà del suo autore⁵. Dalla genesi dell'art. 2, lett. a), secondo trattino, della direttiva VAS si ricava che, secondo la reale volontà del legislatore, anche la versione italiana deve includere solo piani e programmi che devono essere redatti.

18. Né l'originaria proposta della Commissione⁶ né una versione modificata⁷ sancivano il presupposto che i piani e i programmi redatti dovevano essere obbligatori per legge. Non essendo stata approvata in questi termini la proposta, la Commissione, sostenuta dal Belgio e dalla Danimarca, ha quindi suggerito di includere nella direttiva almeno i piani e programmi «previsti da disposizioni legislative o fondati su disposizioni legislative, regolamentari o amministrative»⁸. Il legislatore non ha tuttavia aderito neppure a tali proposte.

19. Il Consiglio ha invece chiarito la norma infine adottata, non contestata dal Parlamento, anche nella versione italiana della posizione comune, nel senso che essa si applica solo a piani e programmi «prescritti»⁹. Pertanto, anche la versione italiana della direttiva deve essere interpretata nel senso che include solo piani o progetti che derivano da un obbligo giuridico.

20. Considerato il tenore letterale dell'art. 2, lett. a), secondo trattino, della direttiva VAS e la sua genesi, né la finalità generale della politica ambientale europea, vale a dire un elevato livello di tutela (art. 3, n. 3, TUE, art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e art. 191, n. 2, TFUE), né la specifica finalità della direttiva, vale a dire la valutazione ambientale di piani e

3 — Sentenza 17 giugno 2010, cause riunite C-105/09 e C-110/09, *Terre wallone* (Racc. pag. I-5611, punti 35 e segg.). V. anche le mie conclusioni presentate il 4 marzo 2010 nella medesima causa, paragrafi 37 e segg. nonché 41.

4 — Sentenze 5 dicembre 1967, causa 19/67, *van der Vecht* (Racc. pag. 462, in particolare pag. 473); 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Bouchereau* (Racc. pag. 1999, punti 13-14); 14 giugno 2007, causa C-56/06, *Euro Tex* (Racc. pag. I-4859, punto 27), e 21 febbraio 2008, causa C-426/05, *Tele2 Telecommunication* (Racc. pag. I-685, punto 25).

5 — Sentenze 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder* (Racc. pag. 419, punto 3); 7 luglio 1988, causa 55/87, *Moksel Import und Export* (Racc. pag. 3845, punto 49); 20 novembre 2001, causa C-268/99, *Jany e a.* (Racc. pag. I-8615, punto 47); 27 gennaio 2005, causa C-188/03, *Junk* (Racc. pag. I-885, punto 33), e 22 ottobre 2009, cause riunite C-261/08 e C-348/08, *Zurita García e Choque Cabrera* (Racc. pag. I-10143, punto 54).

6 — COM (96) 511 def., del 4 dicembre 1996 (GU 1997, C 129, pag. 14).

7 — COM (1999) 73 def., del 22 febbraio 1999 (GU C 83, pag. 13).

8 — Documento del Consiglio 8 dicembre 1999, n. 13800/99, pag. 5, nota 10.

9 — GU 2000, C 137, pag. 11 (20).

programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente (art. 1)¹⁰, conducono ad una diversa interpretazione. Certamente, anche piani e programmi non basati su un obbligo giuridico possono avere effetti significativi sull'ambiente, forse perfino maggiori rispetto ai piani obbligatori, ma il legislatore non ha manifestamente voluto sottoporre ad alcuna valutazione ambientale siffatte misure.

21. Il Regno Unito e la Repubblica ceca indicano a tale riguardo un motivo plausibile: si dovrebbe temere che, a causa dell'onerosità di una valutazione ambientale, le autorità rinuncino a tali piani facoltativi, e sussistono varie ragioni per presumere che i piani facoltativi contribuiscano maggiormente a prendere in considerazione gli interessi ambientali e offrano al pubblico maggiori occasioni di partecipazione rispetto alla rinuncia alla pianificazione. È ipotizzabile che in futuro, grazie alle esperienze positive riscontrate con l'applicazione della valutazione ambientale, tale analisi possa cambiare, ma ciò non può essere anticipato attraverso un'interpretazione contraria alla volontà documentata del legislatore.

22. All'udienza, l'Inter-Environnement e a. hanno anche invocato la partecipazione del pubblico, prevista dall'art. 7 della convenzione di Aarhus¹¹ e dall'art. 2 della direttiva 2003/35/CE¹². In forza di tale convenzione, siffatta partecipazione riguarda tutti i piani e programmi relativi all'ambiente, ma non richiede tuttavia espressamente un rapporto sull'impatto ambientale. Ove la direttiva VAS attuasce tale obbligo internazionale per l'intera Unione, vi sarebbe motivo di applicarla oltre il suo tenore letterale, ossia a tutti i piani e programmi relativi all'ambiente.

23. Tuttavia, nella direttiva VAS nulla sembra indicare che essa mira ad attuare l'art. 7 della convenzione di Aarhus. Anzi, dal decimo 'considerando' della direttiva 2003/35 si evince che, su tale punto, la convenzione deve essere attuata soltanto quando riguarda piani e programmi previsti dal diritto dell'Unione e, più precisamente, per determinate misure dalla direttiva 2003/35, ma, in futuro, da disposizioni specifiche contenute nel rispettivo atto giuridico. L'art. 2, n. 5, della direttiva 2003/35 precisa unicamente che la valutazione ambientale di cui alla direttiva VAS è sufficiente per quanto riguarda la partecipazione del pubblico¹³.

24. Gli obiettivi perseguiti dall'art. 7 della convenzione di Aarhus non giustificano quindi un'interpretazione della direttiva VAS in senso contrario alla volontà manifesta del legislatore.

25. Ciò posto, rimane nondimeno da determinare quali piani e programmi siano «previsti» ai sensi dell'art. 2, lett. a), secondo trattino, della direttiva VAS. Sebbene la Cour constitutionnelle non sollevi espressamente tale questione, essa può tuttavia statuire correttamente sulla compatibilità della normativa contestata con la direttiva VAS solo se viene chiarita anche detta questione.

26. Sembra che la Cour constitutionnelle parta dal presupposto che un obbligo ai sensi dell'art. 2, lett. a), secondo trattino, della direttiva VAS debba includere *ogni* caso di redazione del relativo piano o progetto per rendere applicabile la direttiva VAS. Piani o progetti che in alcuni casi vengono redatti facoltativamente, mentre in altri devono essere redatti, non necessiterebbero dunque mai di una valutazione ambientale obbligatoria.

10 — V., a tale riguardo, sentenza 22 settembre 2011, causa C-295/10, Valčiukienė e a. (Racc. pag. I-8819, punti 46 e segg.), nonché le mie conclusioni presentate il 4 marzo 2010, cause riunite C-105/09 e C-110/09, Terre wallonne (cit. alla nota 3, paragrafo 30).

11 — Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2005, L 124, pag. 4); essa è stata firmata dalla Comunità il 25 giugno 1998 ad Aarhus (Danimarca) ed è stata adottata con decisione del Consiglio 17 febbraio 2005, 2005/370/CE (GU L 124, pag. 1).

12 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, 2003/35/CE, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia (GU L 156, pag. 17).

13 — V., a tale riguardo, sentenza Terre wallonne (cit. alla nota 3, punti 37 e segg.).

27. Nella sentenza *Terre wallonne* la Corte ha già dichiarato, tuttavia, che la direttiva VAS si applica anche a programmi che devono essere redatti solo in presenza di determinate condizioni¹⁴, nel caso specifico programmi d'azione in base alla direttiva sui nitrati¹⁵. Essi devono essere predisposti solo se sussistono «zone vulnerabili» ai sensi di tale direttiva. Qualora enti degli Stati membri predispongano volontariamente per altri settori programmi d'azione secondo i criteri della direttiva sui nitrati, la direttiva VAS non dovrebbe essere applicata.

28. Ne consegue che per l'applicazione della direttiva VAS si deve valutare, in ogni caso concreto, se un piano o programma debba essere redatto o se viene redatto facoltativamente.

29. In mancanza di disposizioni di diritto dell'Unione europea, la questione se, nel caso di specie, l'adozione delle misure di cui trattasi sia necessaria, è una questione di diritto interno, che può essere risolta in modo vincolante solo dalla *Cour constitutionnelle*. Tuttavia si ricava, ad esempio, dall'art. 40 CoBAT che il governo può imporre al comune un termine per adottare piani regolatori particolareggiati. In tal caso potrebbe sussistere un obbligo giuridico di adottare il piano. Tale obbligo non sembra sussistere, invece, se l'adozione del piano è richiesta dai cittadini. Anche tale disposizione potrebbe però essere intesa nel senso che, sebbene il comune disponga di un margine di manovra per quanto riguarda il termine per l'adozione del piano, in via di principio però esso è tenuto a redigere tale piano. E non sembra escluso che tale margine di manovra possa essere molto limitato in base alle circostanze del caso¹⁶.

30. In sintesi, il termine «previsti», di cui all'art. 2, lett. a), della direttiva VAS, deve essere inteso nel senso che tale definizione non include piani e programmi che, pur essendo previsti da disposizioni legislative, non devono tuttavia essere predisposti obbligatoriamente. Piani o programmi che, in presenza di determinate condizioni, possono essere predisposti facoltativamente sono ricompresi in tale definizione solo nei casi in cui sussiste un obbligo di predisporli.

B — *Sulla prima questione: Abrogazione di piani o programmi*

31. Con la prima questione, la *Cour constitutionnelle* belga vorrebbe chiarire se la direttiva VAS sia applicabile all'abrogazione di piani o programmi.

1. Sulla necessità di una soluzione della prima questione

32. Secondo la Repubblica ceca tale questione non è più rilevante per il procedimento principale, qualora la direttiva VAS sia applicabile solo a piani e programmi la cui adozione è obbligatoria. Nella seconda questione pregiudiziale, la *Cour constitutionnelle* belga partirebbe dal presupposto che l'adozione di piani regolatori particolareggiati non sarebbe obbligatoria ai sensi dell'art. 40 del CoBAT. In tal caso, la direttiva VAS non sarebbe applicabile a tali piani e la loro abrogazione non necessiterebbe di alcuna valutazione ambientale.

33. Ho già spiegato, tuttavia, che in determinati casi potrebbe sussistere certamente un obbligo di redigere i citati piani¹⁷. Come sottolineato dalla Commissione, ciò si ricava dalla descrizione del contesto normativo nazionale contenuta nella motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale, anche se il tenore della seconda questione sembra deporre in senso contrario¹⁸. Ne consegue che non si deve escludere con certezza che, in definitiva, la *Cour constitutionnelle* interpreterà le disposizioni di

14 — *Ibidem*, punto 35.

15 — Direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/676/CEE, sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1).

16 — V. sentenza 25 marzo 2010, causa C-392/08, Commissione/Spagna (Racc. I-2537, punti 14 e segg.).

17 — V. *supra*, paragrafo 29.

18 — V. *supra*, paragrafo 8.

diritto interno controverse nel senso di un obbligo giuridico. Inoltre, la prima questione non viene posta in funzione di una determinata soluzione della seconda questione. Indipendentemente dalla soluzione della seconda questione, non si può stabilire, quindi, che la prima questione non abbia manifestamente alcun rapporto con la realtà o con l'oggetto della causa principale o che il problema sia di natura ipotetica¹⁹.

34. Ne deriva che la Corte dovrebbe risolvere la prima questione.

2. Sull'abrogazione di piani e programmi

35. Punto di partenza della prima questione è la circostanza che l'art. 2, lett. a), della direttiva VAS riguarda i «piani e programmi (...) nonché le loro modifiche», ma non menziona espressamente l'abrogazione. Segnatamente il Belgio e il Regno Unito ritengono, pertanto, che sia escluso che l'abrogazione totale debba essere considerata una modifica.

36. Come sostengono, però, la Cour constitutionnelle, l'Inter-Environnement Bruxelles e la Commissione, il termine modifica può essere senz'altro interpretato nel senso che esso include l'abrogazione di un piano o programma. In linea di principio, infatti, ogni modifica consiste nell'abrogazione di una normativa esistente e nell'introduzione di una normativa nuova. La «mera» abrogazione sostituisce unicamente una normativa mediante l'assenza di normativa. In tal caso, si applica la norma più generica. Anche questo costituisce una modifica.

37. Infatti, in seguito all'abrogazione di piani regolatori tedeschi, troverebbero applicazione le disposizioni del codice edilizio tedesco sull'ammissibilità di progetti all'interno (art. 34 del codice edilizio) o all'esterno (art. 35 del codice edilizio) dei comparti edilizi. Con l'abrogazione del piano verrebbe quindi modificato il quadro normativo per tali progetti.

38. Il Belgio e il Regno Unito sostengono, tuttavia, che la direttiva VAS si riferisce alla definizione di nuovi contenuti del piano. A tale riguardo, essi fanno segnatamente riferimento al fatto che piani e programmi di cui all'art. 3, nn. 2 e 4, soggiacciono ad una valutazione ambientale se costituiscono il quadro per determinati progetti. Mediante un'abrogazione non verrebbero creati contenuti di tal genere.

39. Ai fini dell'interpretazione della direttiva VAS, una comprensione rigorosa del suo tenore letterale dovrebbe essere meno determinante rispetto alla sua finalità, a norma dell'art. 1, vale a dire la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente²⁰. Sebbene la Repubblica ceca e il Regno Unito ritengano che un piano o un programma, una volta abrogato, non potrebbe avere alcun effetto sull'ambiente, tale tesi è tuttavia erranea.

40. Nei limiti in cui piani e programmi definiscono il quadro di progetti, stabilendone i limiti, l'eliminazione di tali limiti, come giustamente sottolineato dalla Cour constitutionnelle, può senz'altro comportare, infatti, effetti significativi sull'ambiente.

41. Ciò viene illustrato da un esempio citato dall'Inter-Environnement Bruxelles e a.: secondo tale esempio, è stato abrogato un piano regolatore particolareggiato per consentire la costruzione di una palazzina di uffici di 44 000 m², in quanto il piano consentiva solo un edificio di 20 000 m². Il quadro per l'autorizzazione di edifici per uffici è stato, dunque, notevolmente ampliato mediante l'abrogazione del piano regolatore particolareggiato. È evidente che l'eliminazione di tali limitazioni può avere effetti sull'ambiente. Un edificio per uffici di dimensioni maggiori comporta, in particolare, maggior traffico, occupa, probabilmente, anche una maggiore superficie e può, ad esempio, influenzare in modo più intenso il microclima locale e il bilancio idrico.

19 — V. sentenza 15 settembre 2011, cause riunite C-483/09 e C-1/10, Gueye (Racc. pag. I-8263, punto 40).

20 — V. i riferimenti alla nota 10.

42. Qualora gli effetti di simili progetti rientrino contemporaneamente nell'ambito di applicazione della direttiva VIA²¹, ciò non contrasta con l'applicazione della direttiva VAS, contrariamente alla tesi sostenuta dalla Repubblica ceca. In particolare, non sorge alcun obbligo di valutare due volte gli effetti sull'ambiente, perché nessuna seconda valutazione è necessaria se i suoi obiettivi sono già stati interamente conseguiti mediante la prima valutazione²². Qualora, invece, le due valutazioni si differenzino sotto il profilo della portata o del contenuto, è sensato procedere alla seconda valutazione. L'onerosità può essere minimizzata, proprio in casi quali l'esempio citato, se la procedura di abrogazione del piano o del programma viene combinata o almeno coordinata con la procedura di autorizzazione del progetto.

43. Inoltre, in occasione dell'abrogazione di un provvedimento, un rapporto sull'impatto ambientale può risultare superfluo o perlomeno può essere limitata la sua portata, qualora tale provvedimento sia stato correttamente valutato al momento della sua emanazione. Infatti, conformemente all'allegato I, lett. b), della direttiva VAS, il rapporto sull'impatto ambientale comprende gli aspetti rilevanti della situazione ambientale attuale, nonché la sua probabile evoluzione in caso di mancata attuazione del provvedimento. Nell'esaminare l'abrogazione occorre dunque essenzialmente prendere in considerazione i cambiamenti della situazione ambientale intervenuti medio tempore. Non si può tuttavia rinunciare a una partecipazione del pubblico in quanto i pareri sulla redazione di un piano o di un programma non corrispondono necessariamente a quelli riguardanti la sua abrogazione.

44. Infine, per ragioni sistematiche la Repubblica ceca e il Regno Unito ritengono esclusa l'applicazione della direttiva VAS all'abrogazione di piani o programmi. Numerose disposizioni e 'considerando' si riferirebbero all'adozione e all'elaborazione dello strumento. Un'abrogazione non sarebbe stata, invece, né adottata né elaborata.

45. Tale argomentazione non valuta, però, correttamente il fatto che le rispettive norme possono essere applicate anche all'abrogazione di piani e programmi. L'adozione di una misura, quale indicata in numerose disposizioni della direttiva VAS, corrisponde alla decisione in merito all'abrogazione. Inoltre l'abrogazione necessita anche di un'elaborazione, seppure limitata, nell'ambito della quale venga esaminato in quale misura lo strumento viene abrogato. A tale riguardo, contrariamente all'opinione del Regno Unito, la valutazione ambientale dovrebbe essere estesa sino ad esaminare in che misura l'abrogazione di determinati contenuti può avere effetti sull'ambiente. Se in tale sede vengono rilevati effetti significativi, questi possono costituire oggetto del controllo imposto dall'art. 10.

46. Contrariamente alla posizione adottata in udienza dalla Repubblica ceca, tale conclusione non è rimessa neppure in questione da un confronto con l'annullamento giurisdizionale di un provvedimento o dall'esempio di un piano a tempo determinato. Come esposto in maniera convincente dalla Commissione e dall'Inter-Environnement Bruxelles e a., in queste due ipotesi la direttiva VAS non richiederebbe una valutazione ambientale. Le decisioni giurisdizionali non rientrano nella definizione dei piani e programmi di cui all'art. 2, lett. a)²³. E la scadenza di un provvedimento a tempo determinato deve già far parte dell'esame effettuato al momento della sua adozione.

47. Un'abrogazione totale o parziale di un piano o di un programma costituisce, quindi, una modifica ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva VAS.

3. Sulla necessità di un obbligo di modificare o abrogare piani o programmi

48. La Commissione pone, inoltre, la questione se le modifiche e l'abrogazione di piani o programmi ricadano sotto la direttiva VAS solo quando si basano su un obbligo giuridico.

21 — 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).

22 — Sentenza Valčiukienė e a. (cit. alla nota 10, punto 62).

23 — Le considerazioni da effettuarsi in merito ad un annullamento giurisdizionale sono oggetto della causa pendente C-41/11, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallone, in cui le mie conclusioni dovrebbero essere presentate l'8 dicembre 2011.

49. Il tenore letterale dell'art. 2, lett. a), della direttiva VAS non è chiaro sul punto. Segnatamente nella versione inglese²⁴ e francese²⁵, tale disposizione può essere intesa, senza difficoltà, nel senso che la direttiva è applicabile solo per le modifiche obbligatorie di piani e programmi.

50. È tuttavia anche possibile — e, addirittura, verosimile nella versione tedesca²⁶, per l'utilizzo del verbo «erstellen» non adatto alla nozione di modifica — che l'elemento di tale norma «die (...) erstellt werden müssen» (che devono essere redatti) venga riferito esclusivamente ai piani e programmi. La definizione di cui all'art. 2, lett. a), della direttiva VAS si riferirebbe, quindi, ai piani e ai programmi previsti, nonché alle loro modifiche.

51. Anche tale discordanza nelle versioni linguistiche dà nuovamente adito a considerare la genesi, il sistema generale e la finalità della norma²⁷.

52. Anche la genesi è significativa sotto tale profilo. In base alla motivazione della posizione comune del Consiglio, la limitazione ai «piani e programmi (...) nonché le loro modifiche (...) previsti» sarebbe stata introdotta nella direttiva VAS per chiarire «che si intendono solo piani e programmi imposti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri»²⁸. Il legislatore non mirava, quindi, a limitare l'applicazione alle modifiche di tali piani e programmi.

53. Solo tale interpretazione risulta del resto convincente sotto il profilo sistematico e della finalità della direttiva VAS.

54. Come esposto dalla Commissione sotto il profilo sistematico, la modifica e l'abrogazione di piani e programmi dovrebbero avvenire, di regola, con le stesse modalità della loro adozione. La valutazione ambientale dovrebbe, quindi, trovare applicazione in sede di modifica o di abrogazione di un provvedimento, se essa era necessaria per la sua adozione.

55. Come evidenziato dalla Commissione, si dovrebbe supporre, inoltre, che gli obblighi giuridici di modifica di piani e programmi siano abbastanza rari, anche se l'adozione iniziale del rispettivo strumento era basata su tale obbligo. Si deve temere, quindi, che una limitazione alle modifiche o abrogazioni obbligatorie limiterebbe notevolmente la portata della valutazione ambientale.

56. Una tale limitazione contrasterebbe con lo scopo di valutare i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente. Tali effetti potrebbero derivare non solo dalle norme già stabilite in sede di adozione di piani e programmi, bensì anche da norme aggiunte solo mediante modifiche o applicate per abrogazione di norme esistenti.

57. Una limitazione alle modifiche o restrizioni obbligatorie incoraggerebbe, infine, ad eludere la direttiva VAS. Sarebbe possibile elaborare, in un primo momento, un piano o un programma come «involucro vuoto», senza disposizioni che richiedano una valutazione ambientale, ed integrare successivamente le norme sensibili mediante modifiche «facoltative» che sarebbero sottratte alla valutazione.

4. Sulla soluzione della prima questione

58. In sintesi, la prima questione deve essere risolta nel senso che una procedura per l'abrogazione totale o parziale di un piano o di un programma costituisce una modifica ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva VAS, se essa riguarda un piano o un programma ai sensi della medesima disposizione.

24 — «[P]lans and programmes, (...), as well as any modifications to them (...) which are required (...)».

25 — «[L]es plans et programmes, (...), ainsi que leurs modifications (...) exigés (...)».

26 — «Pläne und Programme, (...), sowie deren Änderungen, die (...) *erstellt* werden müssen» (il corsivo è mio).

27 — V. supra, paragrafo 17.

28 — Citata alla nota 9.

V — Conclusione

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

- «1) Una procedura per l'abrogazione totale o parziale di un piano o di un programma costituisce una modifica ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva 2001/42/CE, se essa riguarda un piano o un programma ai sensi della medesima disposizione.
- 2) Il termine “previsti”, di cui all'art. 2, lett. a), della direttiva 2001/42, deve essere inteso nel senso che tale definizione non include piani e programmi che, pur essendo previsti da disposizioni legislative, non devono tuttavia essere predisposti obbligatoriamente. Piani o programmi che, in presenza di determinate condizioni, possono essere predisposti facoltativamente sono ricompresi in tale definizione solo nei casi in cui sussiste un obbligo di predisporli».